

DROIT CONSTITUTIONNEL

Cours de M. le Professeur Armel LE DIVELLEC

Séance n° 4 :

La Constitution de 1791 et les modèles anglais et américain

La Constitution du 3 septembre 1791, adoptée par l'Assemblée nationale constituante (sans référendum populaire), est la première constitution formelle (c'est-à-dire une loi constitutionnelle écrite et solennelle) de l'histoire de France. À ce titre, elle mérite un examen soigné pour comprendre les fondements du constitutionnalisme libéral moderne sur lequel repose une grande partie du droit constitutionnel d'aujourd'hui. Précédée de la célèbre Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, cette constitution clôt, pour peu de temps (elle sera de fait abolie par une nouvelle révolution, en août 1792, qui emporte une première fois la monarchie), la Révolution française.

Ont été, à cette époque, posés ou amorcés plusieurs piliers majeurs de la version française du constitutionnalisme : le principe de la souveraineté nationale, le régime représentatif, le principe de la constitution formelle néanmoins complexifié par le légicentrisme, la reconnaissance spectaculaire des droits fondamentaux de l'homme, la distinction des pouvoirs, envisagée d'une manière dogmatique dans un sens séparatiste, aboutissant à une balance très inégale des pouvoirs. La méfiance envers le pouvoir exécutif, qui marquera longtemps la culture constitutionnelle française, est caractéristique de cette époque.

Après s'être, au préalable, remémoré les principaux événements des années 1789 à 1791, on s'attachera, à travers les documents, à comprendre comment les Français ont, au terme de débats passionnés mais souvent confus, cherché à traduire juridiquement l'organisation des pouvoirs en s'éloignant dans une large mesure des modèles anglais et américain.

Date de distribution : semaine du 19 octobre 2026

Date d'utilisation : semaine du 2 novembre 2026

ARTICLES du Dictionnaire du droit constitutionnel à lire :

Ancien Régime, Assemblée constituante, Assemblée nationale, Balance des pouvoirs, Citoyen / Citoyenneté, Constitution, Constitutionnalisme, Constitutions de la France, Déclaration des droits de l'homme, Droits de l'homme, Electorat, Etats généraux, Incompatibilité, Légicentrisme, Monarchie, Nation, Pouvoir constituant, Pouvoir exécutif, Pouvoir judiciaire, Pouvoir législatif, Régime représentatif, Représentant, Révolution, Séparation des autorités administratives et judiciaires, Séparation des pouvoirs, Souveraineté, Révolution, Veto.

BIBLIOGRAPHIE COMPLÉMENTAIRE :

- **F. BLUCHE, S. RIALS, J. TULARD, *La Révolution française*, P.U.F., coll. "Que sais-je ?", n°142, 1^{ère} éd. 1989, p. 3 à 76.** [Ouvrage très recommandé]
- Ph. LAUVAUX et A. Le DIVELLEC, *Les grandes démocraties contemporaines*, PUF, 4^e éd. 2015, pp.234-236 et, sur la pratique, pp. 242-245. [En liaison avec le document n°7]

DOCUMENTS :

- 1) SIEYES, *Qu'est-ce que le Tiers-état ?* (Janvier 1789)
- 2) MOUNIER, *Rapport du comité chargé du travail sur la Constitution* (9 juillet 1789) (extraits)
- 3) Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (extraits), adoptée le 26 août 1789 puis placée en tête de la Constitution de 1791.
- 4) Assemblée nationale, débat à la séance du 31 août 1789 *sur le principe d'une deuxième chambre*, (Extrait)
- 5) Mirabeau sur la question de la compatibilité ou non des fonctions de ministre et de député (Assemblée nationale, séance du 7 novembre 1789)
- 6) Jacques NECKER, *Du pouvoir exécutif dans les grands Etats*, s. e., 1792, t. I (extraits)
- 7) La Constitution du 3 septembre 1791 (extraits)
- 8) Le décret (loi) des 27 avril-25 mai 1791 *sur l'organisation du ministère*
- 9) Antoine BARNAVE, *De la Révolution et de la Constitution*, Manuscrit datant de 1793, éd. P.U. de Grenoble, 1988 (extraits)
- 10) François GUIZOT, *Du gouvernement représentatif de l'état actuel de la France*, 1816, p. 55-59 (extraits)

DOCUMENT N°1 : SIEYES, *Qu'est-ce que le Tiers-état ?* (Janvier 1789)

Le plan de cet écrit est assez simple. Nous avons trois questions à nous faire. 1° Qu'est-ce que le Tiers état ? -- Tout.

2° Qu'a-t-il été jusqu'à présent dans l'ordre politique ? --Rien. 3° Que demande-t-il ? -- A être quelque chose.

(...)

Qu'est-ce qu'une nation ? Un corps d'associés vivant sous une loi commune et représentés par la même législature, etc.

N'est-il pas trop certain que l'ordre noble a des privilèges, des dispenses, qu'il ose appeler ses droits, séparés des droits du grand corps des citoyens ? Il sort par là de l'ordre commun, de la loi commune.

(...)

Le Tiers embrasse donc tout ce qui appartient à la nation ; et tout ce qui n'est pas le Tiers ne peut pas se regarder comme étant la nation. (...)

Tout privilège, on ne saurait trop le répéter, est opposé au droit commun ; donc tous les privilégiés, sans distinction, forment une classe différente et opposée au Tiers état. (...)

§ VI. On propose d'imiter la Constitution anglaise

Différents intérêts ont eu le temps de naître dans l'ordre de la noblesse. Elle n'est pas loin de se diviser en deux partis. Tout ce qui tient aux trois ou quatre cents familles les plus distinguées soupire après l'établissement d'une Chambre haute, semblable à celle de l'Angleterre ; leur orgueil se nourrit de l'espérance de n'être plus confondus dans la foule des gentilshommes. Ainsi, la haute noblesse consentirait de bon cœur à rejeter dans la Chambre des communes le reste des nobles avec la généralité des citoyens.

Le Tiers se gardera avec attention d'un système qui ne tend à rien moins qu'à remplir sa Chambre de gens qui ont un intérêt si contraire à l'intérêt commun ; d'un système qui le replacerait bientôt dans la nullité et l'oppression. Il existe à cet égard une différence réelle entre l'Angleterre et la France. En Angleterre, il n'y a de nobles privilégiés que ceux à qui la Constitution accorde une partie du pouvoir législatif. Tous les autres citoyens sont confondus dans le même intérêt ; point de privilèges qui en fassent des ordres distincts. Si donc on veut en France réunir les trois ordres en un, il faut auparavant abolir toute espèce de privilège. (...) Le salut public exige que l'intérêt commun de la société se maintienne quelque part, pur et sans mélange. Et c'est dans cette vue, la seule bonne, la seule nationale, que le Tiers ne se prêterait jamais à l'entrée de plusieurs ordres dans une prétendue Chambre des communes, car c'est une idée monstrueuse que celle d'une Commune composée de différents ordres. On peut dire qu'il y a contradiction dans les termes. (...)

Le projet des deux Chambres acquiert cependant parmi nous un si grand nombre de partisans qu'il y a véritablement de qui s'en effrayer. Les différences que nous venons de relever sont réelles ; jamais une nation coupée par ordres n'aura rien de commun avec une nation une. Comment voulez-vous avec des matériaux si dissemblables construire en France le même édifice politique qu'en Angleterre ?

Prétendez-vous admettre dans votre Chambre basse une partie de vos deux premiers ordres ? (...) C'est se moquer de l'entendre autrement, et de croire former une Commune en faisant siéger dans la même salle des citoyens qui ont des privilèges civils et politiques inégaux. Ce n'est point en Angleterre que vous trouverez une combinaison aussi étrange. J'ajoute qu'il ne faudrait pas longtemps à cette partie de la noblesse que vous introduiriez dans votre prétendue Chambre des communes pour s'emparer de la plupart des députations. Le Tiers état perdrait ses véritables représentants, et nous reviendrions à l'ancien train des choses, où la noblesse était tout et la nation rien.

Pour éviter ces inconvénients, vous proposeriez-vous de destiner la seconde Chambre exclusivement au Tiers état ? Alors vous ne changez pas votre position actuelle. C'est même un mal de plus que de réunir les deux ordres privilégiés ; vous les rendez par cette alliance plus forts contre l'ordre commun, et tous ensemble en seront plus faibles contre le pouvoir ministériel qui s'aperçoit très bien qu'entre deux peuples divisés ce sera toujours à lui de faire la loi ; au reste, dans ce nouvel arrangement, je ne vois pas davantage que vous vous rapprochiez de la Constitution anglaise. Vous légitimez et consacrez la distinction de l'ordre privilégié ; vous en séparez à jamais les intérêts de ceux de la nation (...). Au contraire, chez nos voisins, tous les intérêts de la nation sont réunis dans la Chambre des communes. Les pairs eux-mêmes se garderaient bien d'être contraires à l'intérêt commun, c'est le leur propre, c'est surtout celui de leurs frères, de leurs enfants, de toute leur famille, qui appartiennent de droit à la Commune. (...)

Nous n'avons besoin assurément ni d'une Chambre royale, ni d'une Chambre féodale. Mais je remarquerai, avant de finir cet article, que je n'ai attaqué la distinction des Chambres que dans le sens où ce serait une distinction d'ordres. Séparez ces deux idées, et je serai le premier à demander trois Chambres égales en tout, composées chacune du tiers de la grande députation nationale. (...)

§ VII Que l'esprit d'imitation n'est pas propre à nous bien conduire

Nous n'aurions pas tant de foi aux institutions anglaises, si les connaissances politiques étaient plus anciennes ou plus répandues parmi nous. (...)

Qu'on ne s'étonne donc pas de voir une nation, ouvrant à peine les yeux à la lumière, se tourner vers la Constitution d'Angleterre et vouloir la prendre pour modèle en tout. Il serait bien à désirer dans ce moment que quelque bon écrivain s'occupât de nous éclairer sur les deux questions suivantes : la Constitution britannique est-elle bonne en elle-même ? Lors même qu'elle serait bonne, peut-elle convenir à la France ?

J'ai bien peur que ce chef d'œuvre tant vanté ne pût soutenir un examen impartial fait d'après les principes du véritable ordre politique. Nous reconnâtrions peut-être qu'il est le produit du hasard et des circonstances bien plus que des lumières. Sa Chambre haute se ressent évidemment de l'époque de la Révolution. Nous avons déjà remarqué qu'on ne pouvait guère la regarder que comme un monument de superstition gothique.

Voyez la représentation nationale, comme elle est mauvaise dans tous ses éléments, de l'aveu des Anglais eux-mêmes ! Et pourtant le caractère d'une bonne représentation sont ce qu'il y a de plus essentiel pour former une bonne législature. (...)

Je ne nie pas que la Constitution anglaise ne soit un ouvrage étonnant pour le temps où elle a été fixée. Cependant, et quoiqu'on soit tout prêt à se moquer d'un Français qui ne se prosterne pas devant elle, j'oserai dire qu'au lieu d'y voir la simplicité du bon ordre, j'y aperçois plutôt un échafaudage de précautions contre le désordre¹.

(...)

Mais il y a sûrement de l'erreur à attribuer au seul pouvoir de la Constitution tout ce qu'il y a de bien en Angleterre.

¹ Le gouvernement est en Angleterre le sujet d'un combat continuel entre le ministère et l'aristocratie de l'opposition. La nation et le roi y paraissent presque comme simples spectateurs. La politique du roi consiste à adopter toujours le parti le plus fort. (...)

Messieurs, vous avez établi un Comité pour vous présenter un ordre de travail sur la Constitution du royaume. Il va mettre sous vos yeux celui qu'il a jugé convenable, et vous examinerez dans votre sagesse s'il peut répondre aux vues qui vous animent.

Pour former un plan de travail sur un objet quelconque, il est nécessaire de l'examiner sous ses principaux rapports, afin de pouvoir classer les différentes parties. Comment établir leur liaison successive, si l'on n'a pas saisi l'ensemble ?

Il a fallu nous faire une idée précise du sens du mot constitution ; et une fois ce sens bien déterminé, il a fallu considérer la Constitution telle qu'elle peut convenir à un royaume habité par vingt-quatre millions d'hommes, telle qu'elle a été entrevue par nos commettants. Nous avons pensée qu'une constitution n'est autre chose qu'un ordre fixe et établi dans la manière de gouverner ; que cet ordre ne peut exister, s'il n'est appuyé sur des règles fondamentales, créées par le consentement libre et formel d'une nation ou de ceux qu'elle a choisis pour la représenter. Ainsi une constitution est une forme précise et constante de gouvernement, ou, si l'on veut, c'est l'expression des droits et des obligations des différents pouvoirs qui la composent.

Quand la manière de gouverner ne dérive pas de la volonté du peuple clairement exprimée, il n'a point de constitution; il n'a qu'un gouvernement de fait qui varie suivant les circonstances, qui cède à tous les événements. Alors l'autorité a plus de puissance pour opprimer les hommes que pour garantir leurs droits. (...)

Sans doute nous ne pouvons pas dire qu'en France nous soyons entièrement dépourvus de toutes les lois fondamentales propres à former une constitution. Depuis quatorze siècles, nous avons un roi. Le sceptre n'a pas été créé par la force, mais par la volonté de la nation.
(...)

C'est encore un principe certain, que les Français ne peuvent être taxés sans leur consentement ; (...)
Mais malgré ces précieuses maximes, nous n'avons pas une forme déterminée et complète de gouvernement. Nous n'avons pas une Constitution, puisque tous les pouvoirs sont confondus, puisqu'aucune limite n'est tracée. On n'a même pas séparé le pouvoir judiciaire du pouvoir législatif.
(...)

Nous ne désirons pas une liberté sans règle, qui place l'autorité arbitraire dans la multitude, la dispose à l'erreur, à la précipitation, appelle l'anarchie, et le despotisme en marchant toujours à sa suite, prêt à saisir sa proie.
(...)

Mais ne perdons pas un temps précieux à disputer sur les mots, si tous sont d'accord sur les choses. Ceux mêmes qui soutiennent que nous avons une constitution, reconnaissent qu'il faut la perfectionner, la compléter. Le but est donc le même. C'est une heureuse constitution qu'on désire. Plaçons dans le corps de la Constitution, comme lois fondamentales, tous les vrais principes. Répétons-les encore pour leur donner une nouvelle force, s'il est vrai qu'ils aient déjà été prononcés ; détruisons ce qui est évidemment vicieux. Fixons enfin la Constitution de la France ; et quand les bons citoyens en seront satisfaits, qu'importe que les uns disent qu'elle est ancienne, et d'autres qu'elle est nouvelle, pourvu que, par le consentement général, elle prenne un caractère sacré ?
(...)

Nous distinguerons, Messieurs, parmi les objets qui nous sont recommandés, ce qui appartient à la Constitution, et [ce] qui n'est propre qu'à former des lois. Cette distinction est facile ; car il est impossible de confondre l'organisation des pouvoirs de l'Etat avec les règles émanées de la législation. Il est évident que nous devons nous considérer sous deux points de vue différents en nous occupant du soin de fixer cette organisation sur des bases solides. Nous agissons comme constituants, en vertu des pouvoirs que nous avons reçus : en nous occupant des lois, nous agissons simplement comme constitués.

PREAMBULE

Les représentants du peuple français, constitués en Assemblée nationale, considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ont résolu d'exposer, dans une déclaration solennelle, les droits naturels, inaliénables et sacrés de l'homme, afin que cette déclaration, constamment présente à tous les membres du corps social, leur rappelle sans cesse leurs droits et leurs devoirs ; afin que les actes du pouvoir législatif, et ceux du pouvoir exécutif, pouvant être à chaque instant comparés avec le but de toute institution politique, en soient plus respectés ; afin que les réclamations des citoyens, fondées désormais sur des principes simples et incontestables, tournent toujours au maintien de la Constitution et au bonheur de tous.

En conséquence, l'Assemblée nationale reconnaît et déclare, en présence et sous les auspices de l'Être suprême, les droits suivants de l'homme et du citoyen.

Article 1

Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune.

Article 2

Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression.

Article 3

Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

[...]

Article 16

Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution.

- Le comte de LALLY-TOLLENDAL :

Un pouvoir unique finira nécessairement par tout dévorer. -- Deux se combattront jusqu'à ce que l'un ait écrasé l'autre. -- Mais trois se maintiendront dans un parfait équilibre, s'ils sont combinés de telle manière que quand deux lutteront ensemble, le troisième, également intéressé au maintien de l'un et de l'autre, se joigne à celui qui est opprimé contre celui qui opprime, et ramène la paix entre tous. -- Les représentants, indépendamment de leurs propres forces, trouveraient un appui de plus dans la résistance du Sénat contre la royauté, comme ils en trouveraient un dans le pouvoir du roi contre les prétentions du Sénat. -- Le Sénat, qui n'aurait point de privilèges utiles, point d'exemptions injustes, mais des prérogatives honorifiques, tiendrait à la Chambre des représentants par les droits de propriété, de liberté, en un mot par l'exercice de tous les droits nationaux qu'il partagerait avec elle, comme par les liens de consanguinité qui unirait les membres respectifs des deux Chambres, il tiendrait à la prérogative du trône par l'éclat que la sienne en recevrait. -- Enfin, le Roi qui aurait aussi sa prérogative à maintenir, tour à tour contiendrait le Sénat par les représentants, et tempèrerait les représentants par le Sénat.

- Le comte de LANJUINAIS :

Si l'on admettait une Chambre haute, le petit nombre commanderait au plus grand ; les intérêts particuliers seraient mis à la place des intérêts généraux. L'Assemblée nationale serait paralysée ; et sur les ruines de cette noblesse, qui maintenant n'est que ce qu'elle peut et ce qu'elle doit être, vous élèveriez le plus monstrueux monument d'aristocratie qui puisse exister ; aristocratie aussi funeste au Roi qu'au peuple.

DOCUMENT N° 5 : MIRABEAU sur la question de la compatibilité ou non des fonctions de ministre et de député (Assemblée nationale, séance du 7 novembre 1789)

Messieurs, (...) je ne puis croire que l'auteur de la motion veuille sérieusement faire décider que l'élite de la nation ne peut pas renfermer un bon ministre ;

Que la confiance accordée par la nation à un citoyen doit être un titre d'exclusion à la confiance du monarque ;

(...)

Que l'Assemblée nationale et le ministre doivent être tellement divisés, tellement opposés l'un à l'autre, qu'il faille écarter tous les moyens qui pourraient établir plus d'intimité, plus de confiance, plus d'unité dans les desseins et dans les démarches.

(...)

Je ne puis non plus imaginer qu'un des moyens de salut public parmi nos voisins ne puisse être qu'une source de maux parmi nous ;

Que nous ne puissions profiter des mêmes avantages que les Communes anglaises retirent de la présence de leurs ministres ;

Que cette présence ne fût parmi nous qu'un instrument de corruption, ou une source de défiance, tandis qu'elle permet au Parlement d'Angleterre de connaître à chaque instant les desseins de la cour, de faire rendre compte aux agents de l'autorité, de les surveiller, de les instruire, de comparer les moyens avec les projets, et d'établir cette marche uniforme qui surmonte tous les obstacles.

Je ne puis croire, non plus, que l'on veuille faire cette injure au ministère, de penser que quiconque en fait partie doit être suspect par cela seul à l'Assemblée législative ; (...)

DOCUMENT N° 6 : Jacques NECKER, *Du pouvoir exécutif dans les grands Etats*, s. e., 1792, t. I (extraits)

Le pouvoir exécutif est la force motrice d'un gouvernement ; il représente, dans le système politique, cette puissance mystérieuse qui, dans l'homme moral, réunit l'action à la volonté. (...)

L'éminence du pouvoir législatif, le rang qu'il occupe dans l'ordonnance générale des autorités, en imposent davantage à l'imagination ; mais tout est simple, néanmoins, dans la conception première de ce pouvoir ; et son existence ne dépendant d'aucune circonstance extérieure. Les fonctions dont il est chargé pourraient être remplies par une collection d'hommes honorés de la confiance de leurs concitoyens, lors même que cette réunion n'aurait pas été ordonnée, selon les meilleurs principes et dans le sens le plus parfait. La formation du corps législatif ne peut donc pas être mise au nombre des problèmes politiques difficiles à résoudre ; et certainement, elle n'exige point, ainsi que l'institution du pouvoir exécutif, une mesure exacte, une convenance précise, et dont il serait dangereux de s'écarter

Il n'importe pas au bonheur, il n'importe pas à la liberté, que le corps législatif soit formé comme aujourd'hui de 745 députés, plutôt que de 600, 700, 800 ou 900. (...) On pourrait encore fixer à trois ans plutôt qu'à deux, la durée de chaque législature, sans qu'il en résultât une conséquence importante pour l'avantage du royaume. (...) Enfin la grande question sur la formation du corps législatif en une ou deux chambres, cette question la plus marquante de toutes, n'acquiert cependant une véritable importance qu'au moment où l'on découvre ses rapports avec le pouvoir exécutif ; car en la considérant uniquement dans ses relations avec la confection des lois, on voit aisément qu'on pourrait obvier en partie aux inconvénients d'une seule chambre, en prévenant par différents statuts la rapidité dangereuse de ses délibérations et de ses décrets.

On peut donc avancer sans légèreté que la constitution du pouvoir exécutif compose la principale et peut-être l'unique difficulté de tous les systèmes de gouvernement.

Ce pouvoir, quoique le second en apparence dans l'ordonnance politique, y joue le rôle essentiel ; et si par une fiction l'on personnifiait pour un moment le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, le dernier en parlant de l'autre emprunterait de l'esclave athénien ce mot venu jusqu'à nous, *tout ce que celui-ci vient de dire, je le ferai*.

Les lois en effet ne seraient que des conseils, des maximes plus ou moins sages, sans cette autorité active et vigilante, qui assure leur empire et qui transmet à l'administration le mouvement dont elle a besoin. Ce pouvoir, quand il passe certaines limites, menace la liberté et peut mettre en danger la constitution même ; et lorsqu'on le dépouille des prérogatives qui composent sa force, il ne peut remplir son importante destination, et sa place reste comme vacante au milieu de l'édifice social. (...)

Aujourd'hui, cependant, que nous avons arrêté toutes les roues de l'ancienne machine politique, aujourd'hui que nous les avons changées ou déplacées, aujourd'hui nous voyons, en même temps, l'ordre partout interverti, l'obéissance partout combattue, il serait temps de reconnaître que le mouvement le plus simple dans ses efforts dépend souvent de l'organisation la plus composée de ses ressorts, et la plus étonnante de ses proportions.

Le pouvoir exécutif a le même but, la même destination dans tous les gouvernements ; ainsi, on peut aisément décrire ses fonctions, et les séparer de celles qui appartiennent exclusivement au corps législatif ; mais quand on veut composer ce pouvoir, (...) quand on veut appliquer toutes ces proportions à une grande rotation, à un espace immense, on aperçoit les difficultés d'une pareille théorie ; (...) et l'on pardonnerait peut-être à l'Assemblée nationale de les avoir méconnues ou d'en avoir distrahit son attention, si tous nos malheurs (...) ne devaient pas être rapportés à cette première faute. (...)

Cette faute, dont les conséquences ont été si grandes, c'est d'avoir absolument oublié le pouvoir exécutif, (...) c'est de s'être méprise sur son essence et d'avoir imaginé que la loi suffisait pour le créer ; c'est d'avoir présumé de même que, pour avoir un Roi, il suffisait de déclarer sa couronne héréditaire et sa personne inviolable et sacrée. (...)

Ainsi, en donnant la primauté à l'examen et à la reconnaissance des droits de l'homme, l'Assemblée a procédé ensuite au choix et à l'adoption des articles constitutionnels de son nouveau système politique ; et après avoir assigné la troisième place dans le rang de ses travaux à la confection des lois régénératrices de toutes les parties du gouvernement, elle a mis en dernière ligne l'institution du pouvoir exécutif. (...) C'est s'exposer à devenir l'auteur un ouvrage (...) caduc dès sa naissance, que de séparer la formation du pouvoir exécutif de toutes les autres combinaisons constitutionnelles. (...) Tout semblait donc avertir l'Assemblée nationale qu'elle avait besoin de chercher un modèle, non pour s'y conformer servilement, mais pour fixer ses idées au milieu du vide immense dont son génie destructeur l'avait environnée. Ce modèle était placé près d'elle, et c'est notre malheur ; car s'il n'eût pas existé sur les rives de la Tamise, et qu'il nous eût été transmis simplement par de vieilles traditions (...) ou mystérieusement confiées aux chefs de nos législateurs, (...) nous aurions aujourd'hui le gouvernement des Anglais perfectionné, gouvernement plus libre que le nôtre en son état présent, et sûrement plus heureux. (...)

C'est pour être fidèle au système d'égalité parfaite, ou pour en maintenir la forfanterie, que l'Assemblée nationale a rejeté l'institution des deux chambres, dont l'Angleterre et l'Amérique nous ont donné l'exemple ; (...) On s'est mépris de plus d'une manière, dans le système de vanité jalouse auquel on s'est abandonné, après l'avoir revêtu, comme il convenait, d'un beau vernis philosophique. (...)

On ne peut établir une harmonie politique entre les divers pouvoirs, par le seul effet d'une surveillance ombrageuse et d'une défiance mutuelle ; (...) [C]omment seraient-ils en accord, comment resteraient-ils à leur place sans des rapports artistement gradués ? (...) Ce sont donc les liens plus que les contrepoids, les proportions plus que les distances, les convenances plus que la vigilance, qui contribuent à l'harmonie des gouvernements. (...)

On (...) disait, dans une autre partie de la salle, que (...) le pouvoir exécutif sera toujours l'ennemi du pouvoir législatif. L'ennemi ! Si tel était le résultat de la constitution, quelle plus grande critique

serait-il possible d'en faire ? C'est à les concilier, ces deux pouvoirs, que tous les soins des législateurs doivent tendre, et le succès de leurs efforts aurait paru le sceau de leur sagesse.
(...)

La constitution du ministère (...) paraît une des plus essentielles et en elle-même et sous le rapport du pouvoir exécutif.

Les ministres, en Angleterre, sont presque toujours membres du Parlement. (...) L'assistance de plusieurs d'entre eux aux délibérations du conseil national est regardée comme tellement nécessaire, que si le ministre des finances, par exemple, n'était pas élu membre des communes, le Roi serait dans la nécessité de faire un autre choix. On ne concevrait pas en Angleterre, comment les résolutions du corps législatif pourraient être suffisamment éclairées, comment elles pourraient être adaptées, d'une manière sûre, à la situation des affaires, sans l'intervention habituelle des chefs du gouvernement. Aussi, la chambre des communes laisse-t-elle le plus souvent l'initiative au chef des finances, non pas en sa qualité de ministre du Roi, mais comme l'homme du Parlement le plus en état, par ses fonctions, de connaître ce qu'exigent les circonstances et l'intérêt du royaume.

La séparation, qui doit être maintenue, entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif n'est point affaiblie par l'assistance d'un ou de plusieurs ministres à la chambre des communes, puisque la qualité seule de représentants du peuple leur en donne le droit ; et c'est un statut constitutionnel en Angleterre, de ne jamais prononcer le nom du Roi, au milieu des discussions du corps législatif. (...)

Il ne faut pas moins, cependant, que la présence habituelle des ministres au parlement, leur titre de représentants du peuple, et leur mérite personnel, pour établir entre le corps législatif et l'administration, cette harmonie sans langueur, absolument nécessaire à l'action régulière du gouvernement ; et au moment où on lui préférerait un système de défiance, tout deviendrait combat, tout serait cahotage (...).

Que l'on rapproche maintenant de ces réflexions (...) le genre de relation des ministres de France avec le corps législatif, et l'on verra distinctement l'infériorité de leur situation. Ils ne peuvent pas être élus députés à l'assemblée représentative de la nation, ils y ont simplement droit d'entrée avec une place marquée dans la salle des séances. Mais là, tout est subalterne dans leur contenance politique ; aucun d'eux ne peut se mêler aux discussions étrangères à sa gestion, à moins que l'assemblée, par une délibération formelle, ne lui accorde la parole¹. On voit d'un coup d'œil combien est différente la position des ministres anglais ; ils n'ont pas à solliciter un décret de la chambre des communes ; ils n'ont pas à transiger avec elle pour obtenir la parole (...). Et bien loin d'être considérés dans l'une ou l'autre de ces deux sections du parlement, comme des inférieurs que l'on fait taire ou parler à la baguette, c'est d'eux qu'on attend communément, ou les premières ouvertures sur les dispositions nouvelles, utiles à l'État, ou les premières observations sur les propositions faites par d'autres membres du corps législatif. Aussi, la véritable participation du gouvernement à la législation, ne consiste point dans la nécessité constitutionnelle de l'adhésion du monarque aux bills du Parlement, mais dans l'association des ministres aux délibérations qui précèdent ces lois. (...)

On demandera si la responsabilité des ministres anglais n'est pas affaiblie par leur qualité de membres du Parlement ? Elle ne l'est point. La Chambre des communes peut également les décréter d'accusation, lorsqu'ils se rendent coupables de quelque forfaiture. Elle signale encore son mécontentement d'une autre manière, en déclarant que les ministres ont perdu la confiance de la chambre, ou simplement, en s'écartant de leur opinion dans les débats parlementaires. (...)

Aussi, l'abaissement des ministres [en France] a-t-il amené, plus qu'aucune autre circonstance, la réunion de toutes les autorités dans les mains de l'Assemblée nationale ; réunion non pas seulement imprudente, sous le rapport de la liberté, mais dangereuse encore (...) pour le maintien du crédit et de l'ascendant du corps législatif. Il semble, au premier aspect, que l'accroissement de son pouvoir doit conduire à l'accroissement de sa considération ; mais si cet accroissement de pouvoir met une assemblée représentative dans la nécessité d'agir sans cesse, elle perd, dans les détails étrangers à sa

¹ Article X de la section IV du chapitre III de l'acte constitutionnel.

destination, la considération dont elle a besoin pour les actes généraux de législation ; (...) Enfin, la considération du corps législatif se perd encore, d'une autre manière, quand il exerce les fonctions du pouvoir exécutif, parce qu'il devient alors accessible à toutes sortes de passions. (...)

Sous toutes sortes d'aspects, l'Assemblée constituante, en se proposant de séparer les autorités, et en voulant les partager entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, a négligé de donner à l'un la considération nécessaire pour se préserver de l'envahissement de l'autre ; précaution cependant qui devait être continuellement présente à son esprit ; car la proportion des forces, cette combinaison qui régla de tous temps l'action des éléments, détermine, avec le même empire, tous les rapports politiques. (...)

DOCUMENT N° 7 : La Constitution du 3 septembre 1791 (extraits)

[...]

TITRE III - DES POUVOIRS PUBLICS

Article 1^{er}. - La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'**exercice**.

Article 2. - La Nation, de qui seule émanent tous les Pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation.

-La Constitution française est représentative : les représentants sont le Corps législatif et le roi.

Article 3. - Le Pouvoir législatif est délégué à une Assemblée nationale composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple, pour être exercé par elle, avec la sanction du roi, de la manière qui sera déterminée ci-après.

Article 4. - Le Gouvernement est monarchique : le Pouvoir exécutif est délégué au roi, pour être exercé sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables, de la manière qui sera déterminée ci-après.

Article 5. - Le Pouvoir Judiciaire est délégué à des juges élus à temps par le peuple.

CHAPITRE PREMIER - DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE LÉGISLATIVE

Article 1^{er}. - L'Assemblée nationale formant le corps législatif est permanente, et n'est composée que d'une Chambre.

Article 2. - Elle sera formée tous les deux ans par de nouvelles élections. - Chaque période de deux années formera une législature.

[...]

Article 4. - Le renouvellement du Corps législatif se fera de plein droit.

Article 5. - Le Corps législatif ne pourra être dissous par le roi. [...]

CHAPITRE II - DE LA ROYAUTÉ, DE LA RÉGENCE ET DES MINISTRES

Section première. - *De la Royauté et du roi.*

Article 1^{er}. - La Royauté est indivisible, et déléguée héréditairement à la race régnante de mâle en mâle, par ordre de primogéniture, à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. - (Rien n'est préjugé sur l'effet des renonciations, dans la race actuellement régnante.)

Article 2. - La personne du roi est inviolable et sacrée ; son seul titre est *Roi des Français*.

Article 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.

Article 4. - Le roi, à son avènement au trône, ou dès qu'il aura atteint sa majorité, prêtera à la Nation, en présence du Corps législatif, le serment *d'être fidèle à la Nation et à la loi, d'employer tout le pouvoir qui lui est délégué, à maintenir la Constitution décrétée par l'Assemblée nationale constituante, aux années 1789, 1790 et 1791, et à faire exécuter les lois*. - Si le Corps législatif n'est pas assemblé, le roi fera publier une proclamation, dans laquelle seront exprimés ce serment et la promesse de la réitérer aussitôt que le

Corps législatif sera réuni.

Article 5. - Si, un mois après l'invitation du Corps législatif, le roi n'a pas prêté ce serment, ou si, après l'avoir prêté, il le rétracte, il sera censé avoir abdiqué la royauté.

Article 6. - Si le roi se met à la tête d'une armée et en dirige les forces contre la Nation, ou s'il ne s'oppose pas par un acte formel à une telle entreprise, qui s'exécuterait en son nom, il sera censé avoir abdiqué la royauté.

Article 7. - Si le roi, étant sorti du royaume, n'y rentrait pas après l'invitation qui lui en serait faite par le Corps législatif, et dans le délai qui sera fixé par la proclamation, lequel ne pourra être moindre de deux mois, il serait censé avoir abdiqué la royauté. - Le délai commencera à courir du jour où la proclamation du Corps législatif aura été publiée dans le lieu de ses séances ; et les ministres seront tenus, sous leur responsabilité, de faire tous les actes du Pouvoir exécutif, dont l'exercice sera suspendu dans la main du roi absent.

Article 8. - Après l'abdication expresse ou légale, le roi sera dans la classe des citoyens, et pourra être accusé et jugé comme eux pour les actes postérieurs à son abdication.

[...]

Article 12. - Le roi aura, indépendamment de la garde d'honneur qui lui sera fournie par les citoyens gardes nationales du lieu de sa résidence, une garde payée sur les fonds de la liste civile ; elle ne pourra excéder le nombre de douze cents hommes à pied et de six cents hommes à cheval. - Les grades et les règles d'avancement y seront les mêmes que dans les troupes de ligne ; mais ceux qui composeront la garde du roi rouleront pour tous les grades exclusivement sur eux-mêmes, et ne pourront en obtenir aucun dans l'armée de ligne. - Le roi ne pourra choisir les hommes de sa garde que parmi ceux qui sont actuellement en activité de service dans les troupes de ligne, ou parmi les citoyens qui ont fait depuis un an le service de gardes nationales, pourvu qu'ils soient résidents dans le royaume, et qu'ils aient précédemment prêté le serment civique. - La garde du roi ne pourra être commandée ni requise pour aucun autre service public.

[...]

Section IV. - *Des ministres.*

Article 1^{er}. - Au roi seul appartiennent le choix et la révocation des ministres.

Article 2. - Les membres de l'Assemblée nationale actuelle et des législatures suivantes, les membres du Tribunal de cassation, et ceux qui serviront dans le haut-juré, ne pourront être promus au ministère, ni recevoir aucunes places, dons, pensions, traitements, ou commissions du Pouvoir exécutif ou de ses agents, pendant la durée de leurs fonctions, ni pendant deux ans après en avoir cessé l'exercice. - Il en sera de même de ceux qui seront seulement inscrits sur la liste du haut-juré, pendant tout le temps que durera leur inscription.

[...]

Article 4. - Aucun ordre du roi ne pourra être exécuté, s'il n'est signé par lui et contresigné par le ministre ou l'ordonnateur du département.

Article 5. - Les ministres sont responsables de tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la Constitution ; - De tout attentat à la propriété et à la liberté individuelle ; - De toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département.

Article 6. - En aucun cas, l'ordre du roi, verbal ou par écrit, ne peut soustraire un ministre à la responsabilité.

Article 7. - Les ministres sont tenus de présenter chaque année au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre compte de l'emploi des sommes qui y étaient destinées, et d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans les différentes parties du gouvernement.

Article 8. - Aucun ministre en place, ou hors de place, ne peut être poursuivi en matière criminelle pour fait de son administration, sans un décret du Corps législatif

CHAPITRE III - DE L'EXERCICE DU POUVOIR LÉGISLATIF

Section première. - *Pouvoirs et fonctions de l'Assemblée nationale législative.*

Article 1^{er}. - La Constitution délègue exclusivement au Corps législatif les pouvoirs et fonctions ci-après : 1° De proposer et décréter les lois : le roi peut seulement inviter le Corps législatif à prendre un objet en considération ; 2° De fixer les dépenses publiques ; 3° D'établir les contributions publiques, d'en déterminer la nature, la quotité, la durée et le mode de perception ; 4° De faire la répartition de la contribution directe entre les départements du royaume, de surveiller l'emploi de tous les revenus publics, et de s'en faire rendre compte ; 5° De décréter la création ou la suppression des offices publics ; 6° De déterminer le titre, le poids, l'empreinte et la dénomination des monnaies ; 7° De permettre ou de défendre l'introduction des troupes étrangères sur le territoire français, et des forces navales étrangères dans les ports du royaume ; 8° De statuer annuellement, après la proposition du roi, sur le nombre d'hommes et de vaisseaux dont les armées de terre et de mer seront composées ; sur la solde et le nombre d'individus de chaque grade ; sur les règles d'admission et d'avancement, les formes de l'enrôlement et du dégageant, la formation des équipages de mer ; sur l'admission des troupes ou des forces navales étrangères au service de France, et sur le traitement des troupes en cas de licenciement ; 9° De statuer sur l'administration, et d'ordonner l'aliénation des domaines nationaux ; 10° De poursuivre devant la haute Cour nationale la responsabilité des ministres et des agents principaux du Pouvoir exécutif ; - D'accuser et de poursuivre devant la même Cour, ceux qui seront prévenus d'attentat et de complot contre la sûreté générale de l'État ou contre la Constitution ; 11° D'établir les lois d'après lesquelles les marques d'honneurs ou décorations purement personnelles seront accordées à ceux qui ont rendu des services à l'État ; 12° Le Corps législatif a seul le droit de décerner les honneurs publics à la mémoire des grands hommes.

Article 2. - La guerre ne peut être décidée que par un décret du Corps législatif, rendu sur la proposition formelle et nécessaire du roi, et sanctionné par lui. - Dans le cas d'hostilités imminentes ou commencées, d'un allié à soutenir, ou d'un droit à conserver par la force des armes, le roi en donnera, sans aucun délai, la notification au Corps législatif, et en fera connaître les motifs. Si le Corps législatif est en vacances, le roi le convoquera aussitôt. - Si le Corps législatif décide que la guerre ne doit pas être faite, le roi prendra sur-le-champ des mesures pour faire cesser ou prévenir toutes hostilités, les ministres demeurant responsables des délais. - Si le Corps législatif trouve que les hostilités commencées soient une agression coupable de la part des ministres ou de quelque autre agent du Pouvoir exécutif, l'auteur de l'agression sera poursuivi criminellement. - Pendant tout le cours de la guerre, le Corps législatif peut requérir le roi de négocier la paix ; et le roi est tenu de déférer à cette réquisition. - A l'instant où la guerre cessera, le Corps législatif fixera le délai dans lequel les troupes élevées au-dessus du pied de paix seront congédiées, et l'armée réduite à son état ordinaire.

Article 3. - Il appartient au Corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce ; et aucun traité n'aura d'effet que par cette ratification

Article 4. - Le Corps législatif a le droit de déterminer le lieu de ses séances, de les continuer autant qu'il le jugera nécessaire, et de s'ajourner. Au commencement de chaque règne, s'il n'est pas réuni, il sera tenu de se rassembler sans délai. - Il a le droit de police dans le lieu de ses séances, et dans l'enceinte extérieure qu'il aura déterminée. - Il a le droit de discipline sur ses membres ; mais il ne peut prononcer de punition plus forte que la censure, les arrêts pour huit jours, ou la prison pour trois jours. - Il a le droit de disposer, pour sa sûreté et pour le maintien du respect qui lui est dû, des forces qui, de son consentement, seront établies dans la ville où il tiendra ses séances.

Article 5. - Le Pouvoir exécutif ne peut faire passer ou séjourner aucun corps de troupes de ligne, dans la distance de trente mille toises du Corps législatif ; si ce n'est sur sa réquisition ou avec son autorisation.

[...]

Section III. - *De la sanction royale.*

Article 1^{er}. - Les décrets du Corps législatif sont présentés au roi, qui peut leur refuser son consentement.

Article 2. - Dans le cas où le roi refuse son consentement, ce refus n'est que suspensif. - Lorsque les

deux 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.

[...]

Article 4. - Le roi est tenu d'exprimer son consentement ou son refus sur chaque décret, dans les deux mois de la présentation.

Article 5. - Tout décret auquel le roi a refusé son consentement, ne peut lui être présenté par la même législature.

Article 6. - Les décrets sanctionnés par le roi, et ceux qui lui auront été présentés par trois législatures consécutives, ont force de loi, et portent le nom et l'intitulé de lois.

Article 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, et celle qu'il pourra exercer dans l'enceinte extérieure qu'il aura déterminée ; - La vérification des pouvoirs de ses membres présents ; - Les injonctions aux membres absents ; - La convocation des Assemblées primaires en retard ; - L'exercice de la police constitutionnelle sur les administrateurs et sur les officiers municipaux ; - Les questions soit d'éligibilité, soit de validité des élections. - Ne sont pareillement sujets à la sanction, les actes relatifs à la responsabilité des ministres ni les décrets portant qu'il y a lieu à accusation.

Section IV. - *Relations du Corps législatif avec le roi.*

[...]

Article 5. - Le roi convoquera le Corps législatif, dans l'intervalle de ses sessions, toutes les fois que l'intérêt de l'État lui paraîtra l'exiger, ainsi que dans les cas qui auront été prévus et déterminés par le Corps législatif avant de s'ajourner.

Article 6. - Toutes les fois que le roi se rendra au lieu des séances du Corps législatif, il sera reçu et reconduit par une députation ; il ne pourra être accompagné dans l'intérieur de la salle que par le prince royal et par les ministres.

Article 7. - Dans aucun cas, le président ne pourra faire partie d'une députation.

Article 8. - Le Corps législatif cessera d'être corps délibérant, tant que le roi sera présent.

Article 9. - Les actes de la correspondance du roi avec le Corps législatif seront toujours contre signés par un ministre.

Article 10. - Les ministres du roi auront entrée dans l'Assemblée nationale législative ; ils y auront une place marquée. - Ils seront entendus, toutes les fois qu'ils le demanderont sur les objets relatifs à leur administration, ou lorsqu'ils seront requis de donner des éclaircissements. - Ils seront également entendus sur les objets étrangers à leur administration, quand l'Assemblée nationale leur accordera la parole.

CHAPITRE IV - DE L'EXERCICE DU POUVOIR EXÉCUTIF

Article 1^{er}. - Le Pouvoir exécutif suprême réside exclusivement dans la main du roi. - Le roi est le chef suprême de l'administration générale du royaume : le soin de veiller au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique lui est confiée. - Le roi est le chef suprême de l'armée de terre et de l'armée navale. - Au roi est délégué le soin de veiller à la sûreté extérieure du royaume, d'en maintenir les droits et les possessions.

[...]

Chapitre V - Du pouvoir judiciaire

[...]

Article 23.

Une haute cour nationale, formée des membres du tribunal de cassation et de hauts-jurés, connaîtra des délits des ministres et agents principaux du pouvoir exécutif, et des crimes qui attaqueront la sûreté générale de l'État, lorsque le corps législatif aura rendu un décret d'accusation.

Elle ne se rassemblera que sur la proclamation du corps législatif, et à une distance de trente mille toises au moins du lieu où la législature tiendra ses séances.

DOCUMENT N° 8 : Le décret (loi) des 27 avril-25 mai 1791 sur l'organisation du ministère

En lien avec le document 7 voir : Philippe LAUVAUX et Armel LE DIVELECC, *Les grandes démocraties contemporaines*, 4^e, coll. Collection droit fondamental classiques, Paris, PUF, 2015., p.234-236 et p. 242-245.

Article Premier

Au roi seul appartiennent le choix & la révocation des ministres.

Article II

Il appartient au Pouvoir législatif de statuer sur le nombre, la division & la démarcation des département[s] du ministère.

Article IV

Les ministres exerceront, sous les ordres du roi, les fonctions déterminées ci-après, & seront au nombre de six : savoir, le ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur, le ministre des Contributions & revenus publics, le ministre de la Guerre, celui de la Marine & celui des Affaires étrangères.

Article XIII

Tous les ministres seront membres du Conseil du roi, & il n'y aura point de premier ministre.

Article XIV

Les ministres feront arrêter au Conseil les proclamations relatives à leur département respectif, savoir :

Celles qui, sous la forme d'instructions, prescriront les détails nécessaires, soit à l'exécution de la loi, soit à la bonté & à l'activité du service ;

Celles qui ordonneront ou rappelleront l'observation des lois, en cas d'oubli ou de négligence ;

Celles qui, aux termes du décret du 6 mars dernier, annu[l]eront les actes irréguliers ou suspendront les membres des corps administratifs.

Article XV

Il y aura un Conseil d'État, composé du roi & des ministres.

Article XVI,

Il sera traité, dans ce Conseil, de l'exercice de la puissance royale donnant son consentement, ou exprimant le refus suspensif sur les décrets du Corps législatif sans qu'à cet égard le contr[e]seing de l'acte entraîne aucune responsabilité.

Seront pareillement discutés dans ce Conseil :

Les invitations au Corps législatif, de prendre en considération les objets qui pourront contribuer à l'activité du gouvernement, & à la bonté de l'administration ;

Les plans généraux des négociations politiques ; Les dispositions générales des campagnes de guerre.(...)

Article XVIII,

Si, après la délibération du Conseil & l'ordre du roi, un ministre voit du danger à concourir, par les moyens de son département, à l'exécution des mesures arrêtées par le roi à l'égard d'un autre département, après avoir fait constater son opinion dans le registre, il pourra procéder à l'exécution sans en demeurer responsable, & alors la responsabilité passera sur la tête du ministre requérant.(...)

Article XXI

Les actes de la correspondance du roi avec le Corps législatif, seront contr[e]signés par un ministre.

Article XXII,

Chaque ministre contr[e]signera la partie de ces actes relative à son département.(...)

Article XXIV

Aucun ordre du roi, aucune délibération du Conseil [d'État], ne pourront être exécutés s'ils ne sont contre signés par le ministre chargé de la division à laquelle appartiendra la nature de l'affaire. Dans le cas de mort ou de démission de l'un des ministres, celui qui sera chargé des affaires par int[é]rim, répondra de ses signatures & de ses ordres.

Article XXV

En aucun cas, l'ordre du roi, verbal ou par écrit, non plus que les délibérations du Conseil [d'État], ne pourront soustraire un ministre à la responsabilité.

Article XXVI

Au commencement de l'année, chaque ministre sera tenu de dresser un état de distribution par mois, des fonds destinés à son département, & de communiquer cet état au comité de Trésorerie, qui le présentera au Corps législatif avec ses observations. Cet état sera arrêté par le Corps législatif, & il ne pourra plus y être fait de changement qu'en vertu d'un décret.

Article XXVII

Les ministres seront tenus de rendre compte, en ce qui concerne l'administration, tant de leur conduite que de l'état des dépenses {et} affaires, toutes les fois qu'ils en seront requis par le Corps législatif.

Article XXVIII

Le Corps législatif pourra présenter au Roi telles observations qu'il jugera convenables sur la conduite des ministres, & même lui déclarer qu'ils ont perdu la confiance de la Nation.

Article XXIX

Les ministres sont responsables :

De tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale & la Constitution du royaume ; De tout attentat à la liberté & à la propriété individuelle ;

De tout emploi de fonds publics sans un décret du Corps législatif, & de toutes dissipations des deniers publics qu'ils aur[a]ient faites ou favorisées.

Article XXX

Les délits des ministres, les réparations & les peines qui pourront être prononcées contre les Ministres coupables, seront déterminés dans le Code pénal.

Article XXXI

Aucun ministre en place, ou hors de place, ne pourra, pour faits de son administration, être traduit en justice, en matière criminelle, qu'après un décret du Corps législatif, prononçant qu'il y a lieu à accusation.

Tout ministre contre lequel il sera intervenu un Décret du Corps législatif, déclarant qu'il y a lieu à accusation, pourra être poursuivi en dommages & intérêts par les citoyens qui éprouveront une lésion résultante des faits qui auront donné lieu au Décret du Corps législatif. (...)

Article XXXIII

Le décret du Corps législatif prononçant qu'il y a lieu à accusation contre un Ministre, suspendra celui-ci de ses fonctions.

Je suis loin de nier que la Constitution n'eût de grands défauts, et qu'elle n'eût grand besoin d'être épurée par l'expérience, le temps et surtout la formation de l'esprit public. Mais il me sera facile de prouver qu'elle n'était pas un ouvrage informe, sans but, sans principes de mouvement, et surtout que la plupart de ceux qui l'ont critiquée ne l'ont jamais connue, ni entendue.

L'objection qui se présente la première, et qui est si fréquemment répétée aujourd'hui qu'une profonde ignorance préside à toutes ces discussions, c'est que la Constitution était composée de parties incompatibles destinées à se combattre, et par conséquent à se détruire, argumentation qui peut également s'appliquer à tous les gouvernements mixtes, c'est-à-dire aux seuls gouvernements libres qui soient sur la terre. Ceux qui ne peuvent concevoir qu'un roi et une assemblée nationale puissent exister ensemble, doivent avoir de la peine à comprendre comment à Rome la liberté subsista au milieu des débats du sénat et du peuple, comment l'Angleterre, à l'abri d'une constitution où trois pouvoirs se balancent et se combattent, est devenue le pays le plus florissant de l'Europe ; comment les États-Unis, enfin, ont cru devoir introduire dans leur législation le concours de trois pouvoirs rivaux.

Il n'est pas douteux que ces sortes de gouvernements ne soient plus agités que ceux qui reçoivent l'impulsion d'une force unique, ou prédominante ; mais cette lutte de pouvoirs, qui est le principe de leurs agitations, est aussi le premier principe de la liberté ; il ne suffit pas que les pouvoirs de diverse nature soient séparés et remis à des dépositaires distincts ; si la puissance législative n'est divisée, elle domine nécessairement tous les autres (...) et [cela] suffit pour constituer le despotisme.

Le vice de la Constitution de 1789 [sic] ne serait donc pas que les pouvoirs publics fussent divisés, mais que cette division ne fût pas bien faite, et que ces pouvoirs, intrinsèquement, fussent mal constitués.

Comme je ne puis ici examiner les détails, je me borne à examiner les trois principaux reproches qui nous ont été faits, et en reconnaissant ce qu'ils ont de juste, à réfuter ce qu'ils ont eu de faux ou d'exagéré.

Ces reproches sont, je pense, : 1° de n'avoir pas divisé la constitution en trois branches et donné une place à l'aristocratie ; 2° d'avoir donné trop peu à la propriété dans la représentation nationale ; 3° d'avoir trop faiblement organisé le pouvoir royal, et la force exécutive.

(...)

Si donc on a observé avec raison que la première législature, nommée suivant les formes constitutionnelles², n'était pas généralement composée de citoyens assez aisés pour garantir à la nation l'indépendance et surtout la sagesse et la mesure convenables, la cause en est dans la situation des esprits au moment où elle a été élue, bien plus que dans la défectuosité des lois. (...)

Cependant, les fautes auxquelles l'Assemblée législative s'est laissée entraîner, et qui, concurremment avec d'autres causes, ont opéré en moins d'un an la subversion totale du royaume, ne provenaient pas tant encore de la nature de sa composition que de l'ignorance dans les notions de l'homme d'État, ignorance commune à toutes les classes dans une nation qui commence à se gouverner, et qui ne pouvait qu'être très funeste dans la situation critique où l'Assemblée législative s'est trouvée.

Comme tous ceux qui avaient acquis dans l'Ancien régime une connaissance pratique des affaires générales étaient opposés à la constitution, et que ceux qui l'avaient contractée depuis trois ans dans l'Assemblée constituante étaient exclus par la non-rééligibilité, les législateurs les plus instruits se sont trouvés des hommes à idées purement théoriques, qui ont facilement donné dans tous les pièges que leur ont tendu cinq ou six scélérats qui seuls avaient formé d'avance les plans par lesquels ils se flattaient d'arriver à leur but. (...)

Le second reproche, qui consiste à avoir trop affaibli le pouvoir royal, et pour ainsi dire disséminé la force exécutive, a beaucoup plus de réalité. Il s'en faut bien cependant qu'à cet égard la constitution ait jamais été ni exécutée, ni connue [...].

² L'Assemblée législative avait été élue en septembre 1791 selon le régime censitaire et à deux degrés (suffrage indirect) décrété en octobre 1789.

Enfin, le troisième reproche, et le plus important qui ait été fait à l'Assemblée constituante par les partisans du système de la monarchie libre, est de n'avoir donné aucune représentation à l'aristocratie, d'avoir détruit tous les intermédiaires entre le peuple et le trône, d'avoir établi l'unité de la chambre [...].

Pour prouver que ce n'est point à l'unité de la chambre qu'il faut attribuer la chute de la Constitution, il suffirait de citer aux grands partisans de la Constitution anglaise l'histoire même de ce pays. Jamais, dans les grands débats entre le prince et le peuple, la chambre aristocratique n'a été de quelque secours à la puissance royale ; (...) Dès que l'esprit de faction s'empare du peuple, la chambre des pairs, qui n'a qu'une puissance pour ainsi dire de convention et sans racines réelles, semble disparaître, et le combat s'établit sans intermédiaire entre les communes et le roi. (...)

Qu'aurait pu une chambre haute contre une révolution qui n'est provenue que de la fermentation populaire, et qui, dirigée par quelques individus, a forcé l'assemblée même des représentants ? (...)

Il est vrai que le roi d'Angleterre aurait eu d'autres moyens puissants de se défendre, et principalement dans la vigueur du pouvoir judiciaire, et le droit de dissoudre les communes. C'est cette dernière prérogative qui, presque toujours en Angleterre, a défendu le trône contre les entreprises violentes de certains parlements, et elle est incontestablement le principal rempart de sa sûreté. (...)

En Angleterre, le roi seul convoque le Parlement, l'ajourne, le proroge, le dissout et ordonne de nouvelles élections ; dans la Constitution française de 1789 (sic !), l'Assemblée nationale était convoquée et renouvelée par la loi ; elle avait seule le droit de s'ajourner et ne pouvait jamais être dissoute ; cette existence propre et totalement indépendante du corps législatif était la base réellement républicaine de la Constitution, et il était difficile, il faut en convenir, que dans un certain nombre d'années, ou elle ne reçût quelques modifications, ou elle ne détruisît la monarchie.

Mais le droit de dissoudre, qui s'exerce sans danger en Angleterre où, tandis que les communes n'ont point de représentants, les pairs conservent encore leur caractère politique inhérent à leur personne, où le roi n'a sous ses ordres qu'une faible armée, où surtout la constitution existe depuis des siècles, et où le génie de la liberté est devenu l'habitude de la nation, ce droit pouvait-il s'établir, surtout dans les premiers temps, en France, où la représentation étant fondée sur une seule chambre, personne, après sa dissolution, n'aurait eu ni caractère ni pouvoir pour s'opposer aux entreprises du trône, où le roi, ayant sous ses ordres au moins cent cinquante mille hommes de troupes réglées, n'aurait trouvé dans des insurrections isolées aucun obstacle capable de l'arrêter ; (...)

Oter ou donner au roi le droit de dissoudre le corps législatif, c'était, dans le premier cas exposer l'existence de la monarchie, dans le second l'existence de la liberté : ce problème était insoluble. L'Assemblée constituante ne balançait point, et voulut avant tout mettre à couvert la liberté ; elle eût agi follement si elle eût pris une autre résolution ; (...).

DOCUMENT N°10 : François GUIZOT, *Du gouvernement représentatif de l'état actuel de la France*, 1816, p. 55-59 (extraits)

[...] Il faudrait, à notre avis, s'abuser bien étrangement sur l'état de la France pour ne pas reconnaître qu'il n'en est pas ainsi, que la fusion des pouvoirs ne s'est pas encore opérée, que la situation et les intérêts des partis s'y opposent, que nos idées et nos habitudes politiques ne s'y prêtent pas encore, et qu'enfin ce serait tout perdre, et peut-être le gouvernement représentatif lui-même, que de prétendre faire tout à coup, et de nos seules mains, ce que le temps a fait en Angleterre par le travail des siècles et des générations.

Et d'abord on conviendra que nous ne sommes point accoutumés à voir le gouvernement et les assemblées marcher ensemble, se soutenir et se régler mutuellement. Avant la révolution, les États généraux n'existaient plus que dans les souvenirs de l'histoire ; les Parlements, complètement étrangers aux affaires, uniquement appelés à vérifier et à enregistrer, se regardaient comme les adversaires-nés de l'autorité, avec laquelle ils n'avaient des rapports de quelque étendue que lorsqu'ils refusaient de lui obéir ; leur importance politique était, non dans leur participation au gouvernement de l'État, mais dans leur résistance, et à la résistance succédait presque toujours une soumission pure et simple. Dès 1789, les assemblées politiques, loin de s'unir et de faire corps avec le gouvernement, se déclarèrent ennemies : toute influence exercée par lui sur la représentation nationale fut traitée d'atteinte à la liberté ; l'indépendance et l'opposition étaient, aux yeux des députés, non-seulement

un honneur, mais leur unique et véritable fonction ; les ministres du Roi furent exclus de l'assemblée ; tous ses agents furent considérés comme autant d'opresseurs qu'il fallait dompter ; l'action du pouvoir exécutif fut partout, non point réglée, mais paralysée. On eût dit qu'il s'agissait, non de faire en sorte que le gouvernement gouvernât bien, mais de le mettre hors d'état de gouverner. En vain quelques hommes plus clairvoyants, comme Mirabeau et M. de Clermont-Tonnerre, essayèrent de faire sentir les dangers de cette absurde conduite ; ils avaient eux-mêmes adopté quelques-uns des principes sur lesquels elle se fondait ; ils s'avisèrent trop tard de lutter contre le fanatisme de l'ignorance. On persista à voir, dans les assemblées, non un instrument destiné à contenir et à régler le pouvoir même qui s'en sert, mais une puissance indépendante, appelée à contrarier et à enchaîner le gouvernement. Ce principe seul devait conduire à l'anéantissement de l'autorité royale : elle périt en effet ; et, comme il fallait bien que quelqu'un gouvernât, les assemblées s'emparèrent du pouvoir exécutif.

Lorsque le gouvernement fut retombé entre les mains d'un seul homme, les assemblées périrent à leur tour. En proclamant et en prouvant par les faits qu'elles se regardaient comme les ennemies du pouvoir exécutif, elles lui avaient appris à les considérer sous le même point de vue. Dès qu'il se sentit fort, il les relégua dans la servile oisiveté à laquelle elles avaient voulu le réduire, et elles devinrent sous Napoléon, aussi étrangères au gouvernement que le gouvernement royal, de 1789 à 1792, avait été étranger aux assemblées.

Certes, on ne voit rien dans cette histoire qui ait pu amener ou seulement préparer la fusion des pouvoirs telle qu'elle existe en Angleterre. Il semble, au contraire, que tout ait tendu à les isoler, à les désunir, à les rendre suspects et dangereux l'un pour l'autre. Et quand on observe quelle est l'idée qu'on se forme en France du but et des devoirs d'une assemblée politique, quand on entend crier à la perte de la liberté dès que le gouvernement essaye d'exercer quelque influence sur les élections, à la corruption et à la servitude dès qu'il travaille à se former un parti dans les Chambres, quand on voit, d'autre part, avec quelle réserve le gouvernement approche des Chambres, comme s'il craignait de tomber dans quelque embûche en se plaçant trop près d'elles, combien il hésite à s'engager et à s'unir même avec le parti qui le soutient et qui le sert, ou s'aperçoit que nous sommes encore sous le joug des théories qui nous ont déjà entraînés à tant d'erreurs, et que le gouvernement et la nation sont encore bien éloignés des habitudes politiques qui, en faisant disparaître la séparation et la lutte des pouvoirs, doivent établir sur le terrain même de la liberté la force et le crédit de l'autorité royale. [...].