

## Chapitre liminaire :

# Rappels sur l'histoire constitutionnelle française

---

Depuis 1789, la France est riche d'une histoire institutionnelle et constitutionnelle à la mesure de son histoire politique. Des monarchies constitutionnelles, un régime tricaméral, cinq républiques, deux empires et quelques particularités, parfois méconnues, comme un vice-président de la République sous la II<sup>e</sup> République, ont laissé leur marque dans les institutions que nous connaissons aujourd'hui.

L'étude des quinze Constitutions en vigueur en un peu plus de deux siècles est donc indispensable pour mieux comprendre l'environnement institutionnel actuel. De nombreuses dispositions actuellement en application résultent en effet des textes constitutionnels antérieurs. La France semble avoir cherché en permanence un équilibre institutionnel.

## I. L'incertitude institutionnelle post-révolutionnaire 1789-1848

---

### A. Les constitutions françaises pendant la période révolutionnaire (1789 à 1799)

#### A.1. La Constitution de 1791

La France se dote en 1791 de son premier véritable texte constitutionnel. Certes, il existait auparavant des règles, édictées en particulier par des ordonnances, mais elles reflétaient davantage l'arbitraire royal que la volonté de régir les droits individuels et les rapports entre les pouvoirs publics.

La réunion des États généraux à Versailles le 5 mai 1789 constitue en quelque sorte le point de départ de l'histoire constitutionnelle française. Cela fait 175 ans que les États généraux n'ont pas été convoqués. Les députés, qui représentent chacun des trois ordres que compte la Nation (le clergé, la noblesse, le tiers État), se réunissent, munis de leurs cahiers de doléances.

Du 5 mai à la fin du mois de juin 1789, les « débats » vont avant tout porter sur le terrain juridique. En effet, il s'agit de savoir si les votes au cours de ces États Généraux doivent se dérouler par ordre (une voix pour l'ensemble du clergé, une voix pour la noblesse et une voix pour le tiers État), ce qui inévitablement aboutirait à isoler le tiers État, ou individuellement, avec une voix par député, ce qui avantagerait le tiers État, qui compte beaucoup plus de députés.

Le vote « par ordre », comme lors des États Généraux convoqués par Louis XIII en 1614, ou le vote « par tête », comme le réclament les députés du tiers État, constitue donc le premier véritable débat de ces États Généraux de 1789.

Ce débat n'est d'ailleurs pas étranger à l'actuel article 27 de la Constitution qui dispose :

**« Le droit de vote des membres du Parlement est personnel. »**

Le tiers État reste volontairement silencieux du 5 mai au 17 juin. Ses députés refusent de débiter le débat « par ordre » et attendent que les députés du clergé et de la noblesse rejoignent leur position pour entamer collectivement ces États Généraux. Le 17 juin 1789, les députés du tiers État décident unilatéralement de se constituer en *Assemblée nationale*. Il s'agit du fameux coup d'État du Tiers État du 17 juin. Le 20 juin se déroule le célèbre *Serment du jeu de Paume*, au cours duquel les députés du tiers État jurent qu'ils ne se sépareront pas avant d'avoir doté la France d'une Constitution<sup>1</sup>.

---

1. « *le serment de ne jamais se séparer [...] jusqu'à ce que la Constitution du Royaume soit établie [...]* ».

En réaction, le 23 juin 1789, le Roi décide l'annulation de tous les actes qui se sont déroulés depuis le 5 mai, avant de devoir céder le 27 juin en prononçant la réunion des trois ordres. La prise de la Bastille le 14 juillet 1789, manière pour le Peuple de soutenir les députés du Tiers État, potentiellement menacés d'emprisonnement, et la « capitulation » du Roi qui en découle le 15 juillet concrétisent la victoire du Tiers État contre les deux autres ordres, mais aussi contre l'autorité royale. La cocarde tricolore, symbole de cette victoire, transparaît aujourd'hui encore dans le texte constitutionnel :

**« L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge. » (extrait de l'article 2 de la Constitution française actuellement en vigueur).**

Le tiers État commet ainsi un coup d'État qui va déboucher sur deux textes fondamentaux : la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 (DDHC par la suite) et la Constitution promulguée le 3 septembre 1791.

La DDHC figure en préambule de la Constitution du 3 septembre 1791. Aujourd'hui encore, on retrouve la DDHC dans les normes visées par le Conseil constitutionnel pour assurer le contrôle de constitutionnalité (cf. le chapitre consacré au contrôle du respect de la Constitution, en particulier la décision du 1971 sur la liberté d'association). La DDHC proclame des droits fondamentaux, comme l'égalité, la liberté, la séparation des pouvoirs ou la souveraineté nationale, et ne limite pas sa portée géographique : il s'agit d'un texte à portée universelle qui entend s'adresser à tous les individus. À travers tous ces principes, c'est l'idée de progrès qui est mise en avant.

Quant au texte constitutionnel proprement dit, il reprend ces principes pour les traduire en termes institutionnels. Précisons d'entrée que le régime monarchiste est maintenu : la première Constitution française n'abolit donc pas la Royauté, mais institue une monarchie constitutionnelle<sup>1</sup>. Toutefois, le roi devient roi des Français (et non plus roi de France) et détient le pouvoir exécutif. Le pouvoir législatif est, lui, conféré au Corps législatif. Un serment civique est instauré au sein même du texte constitutionnel :

**« Je jure d'être fidèle à la Nation, à la loi et au roi et de maintenir de tout mon pouvoir la Constitution du Royaume, décrétée par l'Assemblée nationale constituante aux années 1789, 1790 et 1791 » (article 5 du Titre II de la Constitution du 3 septembre 1791).**

La Constitution de 1791 est très largement inspirée de la Constitution des États-Unis d'Amérique de 1787, en particulier par le régime de séparation stricte (on dit aussi rigide) des pouvoirs qu'elle instaure : les ministres ne sont pas responsables devant l'Assemblée mais devant le seul roi, qui a tout pouvoir pour les désigner, d'où les deux articles suivants :

1. Par opposition à une monarchie de droits divins, il s'agit d'une monarchie dans laquelle les pouvoirs du Roi sont encadrés par une Constitution.

**« Le Gouvernement est monarchique : le pouvoir exécutif est délégué au roi, pour être exercé sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables, avec la sanction du roi [...] ». (article 4 du titre III).**

**« Au roi seul appartient le choix et la révocation des ministres ». (chapitre II, section IV, article 1<sup>er</sup>).**

En outre, le roi dispose d'un droit de veto suspensif, c'est-à-dire qu'il peut s'opposer à toute loi de l'Assemblée, du moins provisoirement<sup>1</sup> :

**« 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 satisfaction. » (chapitre III, section III, article 2).**

Le roi ne peut pas dissoudre le Parlement, qui d'ailleurs est monocaméral (notons que le monocamérisme existera en France en 1791, puis sous les deux premières Républiques à partir de 1793 et de 1848, à chaque fois pour des périodes relativement brèves, et qu'il constitue une exception, en France, sur le long terme).

Toutefois, la Constitution ne va pas perdurer. L'utilisation, sans doute abusive, du droit de veto suspensif par Louis XVI conduit l'Assemblée à abolir la monarchie en décidant de rédiger une nouvelle Constitution. La Convention Nationale est chargée de ce travail de rédaction et proclame la République le 21 septembre 1792, au lendemain de la victoire des troupes françaises sur les Prussiens à Valmy. Le 25 septembre, à l'unanimité, la Convention Nationale adopte le décret proclamant que « **la République est une et indivisible** », que l'on retrouve à l'article 1 de la Constitution actuellement en vigueur qui dispose que « **la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale** ».

C'est le 24 juin 1793, cinq mois après que Louis XVI a été guillotiné, qu'est promulguée une Constitution qui marque l'an I de la République.

## **A.2. L'an I de la République : la Constitution du 24 juin 1793**

La Constitution de 1793, composée de trois décrets ainsi que de la DDHC et de l'acte constitutionnel proprement dit, met en place des principes qui s'éloignent du régime antérieur. Toutefois, la 1<sup>re</sup> République va s'accompagner d'un régime de terreur, dans la pratique très opposé aux principes qu'elle promeut.

Sur le plan institutionnel, la constitution de 1793, inspirée par Robespierre, et qualifiée de « montagnarde », met en place un régime nouveau. Si le Parlement est toujours monocaméral, composé du seul Corps législatif, il est élu pour la

1. L'Assemblée peut passer outre ce veto, à la condition de voter à nouveau la loi au cours de deux législatures successives.

première fois au suffrage universel (masculin, mais est-il malheureusement utile de le préciser...) et dispose de pouvoirs extrêmement larges.

Le Conseil exécutif, composé de vingt-quatre membres, est chargé d'assurer l'exécution des lois et dispose de prérogatives limitées puisqu'il ne peut assurer « *la direction et la surveillance de l'administration générale [...] qu'en exécution des lois et des décrets du Corps législatif* » (article 65 de la Constitution de 1793).

Notons que certains principes, particulièrement mis en avant depuis le début des années 2000, existent déjà dans le texte constitutionnel de 1793. Les citoyens, regroupés en assemblées plénières, peuvent s'opposer à l'entrée en vigueur d'une loi, du moins théoriquement (cf. les articles 11 à 20 de la Constitution de l'an I).

Toutefois, compte tenu du contexte (conflit avec la Prusse notamment, et chouannerie en Vendée), l'application de la Constitution est rapidement mise entre parenthèses et se met en place un « Gouvernement révolutionnaire ». Ce dernier, emmené par le Comité de salut public, instaure en fait une véritable dictature. Maximilien de Robespierre, qui en est à la tête, pratique une vague d'arrestations et d'exécutions au cours d'une période dont le nom résume à lui seul la violence des moyens employés: la Terreur. La Convention nationale ne réagira que tardivement en faisant exécuter Robespierre. Apparaît la nécessité de définir de nouvelles règles institutionnelles pour encadrer davantage le pouvoir. La Constitution de 1795 trouve là ses origines.

### **A.3. La Constitution du 5 fructidor An III**

La Constitution mise en place en 1795 rompt radicalement avec le régime précédent. C'est suite au pouvoir démesuré pris par l'exécutif, notamment par Robespierre à travers le Comité de salut public, que va naître la nécessité d'un rééquilibrage des pouvoirs.

Il est très intéressant de constater que, dès cette époque, débute en France le débat, qui d'ailleurs se poursuit toujours, du juste équilibre entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, mais nous reviendrons sur cette question.

Avec 377 articles (contre 124 en 1793), la Constitution de 1795 apparaît extrêmement détaillée et entend régir précisément de nombreux domaines.

Le régime de 1795 met tout d'abord un terme à plusieurs éléments symboliques de la Constitution de 1793 : le suffrage universel masculin, tout comme le veto citoyen, sont supprimés. L'exécutif et le législatif sont tous deux encadrés. Le pouvoir exécutif est confié à un Directoire de cinq membres désignés par le Parlement qui devient bicaméral avec le Conseil des Cinq-Cents et le Conseil des anciens et qui ne peut pas être dissout. Un des membres du Directoire est renouvelé chaque année.

Le Conseil des Anciens, composé de 250 membres, a le pouvoir de valider ou de rejeter les textes approuvés, qui sont encore des résolutions, par le Conseil des Cinq-Cents, mais il ne peut pas amender les textes qui lui sont soumis. Il dispose donc d'un pouvoir binaire (adoption ou rejet) mais important. Le bicamérisme tel qu'il est adopté en 1795 suppose donc un accord entre les deux Chambres pour que le Parlement puisse adopter une loi.

Toutefois, les rapports tendus entre les deux Conseils et le Directoire, et la séparation rigide des pouvoirs, rendent l'exercice du pouvoir difficile. Le coup d'État de Napoléon Bonaparte, le 9 novembre 1799, met un terme à un régime dont le fonctionnement s'est continuellement dégradé.

## **B. La période bonapartiste : le Consulat et l'Empire (décembre 1799 à avril 1814)**

On retiendra sur le plan institutionnel une image très contrastée du Consulat et de l'Empire. C'est à la fois, sur le plan administratif, une période qui voit naître une organisation extrêmement moderne, dont certaines caractéristiques existent encore largement aujourd'hui : Code civil, Conseil d'État, lycées et baccalauréat, mais aussi Légion d'honneur, etc. Mais c'est aussi un régime despotique qui va entraîner un recul des libertés individuelles et mettre un terme aux avancées démocratiques difficilement acquises à partir de 1789.

La Constitution de décembre 1799 instaure un régime dans lequel l'exécutif est extrêmement puissant et le pouvoir législatif complètement annihilé. Le suffrage proprement dit est aboli puisqu'est mis en place un système dans lequel les citoyens approuvent, sans vraiment disposer d'une alternative, des « listes de confiance », c'est-à-dire un répertoire de noms au sein duquel l'exécutif peut choisir les personnes amenées à exercer des fonctions électives ou administratives. En 1793, la France connaissait le suffrage universel (masculin), en 1795 de nouveau le suffrage censitaire, et à partir de 1799, la fin du suffrage. En seulement six années, le recul démocratique est donc manifeste.

Quelques extraits de cette Constitution de l'An VIII suffisent à saisir le caractère antidémocratique du régime qui en découle. Le Sénat, qualifié à juste titre de Sénat conservateur, est composé de membres « *inamovibles et à vie* » (article 15), choisis par cooptation et qui se réunissent lors de séances « *qui ne sont pas publiques* » (article 23). Les cent membres du Tribunal sont « *indéfiniment rééligibles tant qu'ils demeurent sur la liste nationale* ».

En outre, il est explicitement indiqué que « *la Constitution nomme Premier Consul le citoyen Bonaparte* ». Ce dernier peut nommer et révoquer « à volonté » les ministres, les membres du Conseil d'État, les ambassadeurs ainsi que tous les juges civils et criminels. De plus, le pouvoir d'initiative des lois appartient au Gouvernement (dans les faits au Premier Consul) mais pas aux assemblées. Dans

la mesure où la liberté de la presse et le droit de réunion sont supprimés, il est toutefois difficile de s'opposer au régime mis en place.

La Constitution de l'an X (deux Sénatus-consultes des 2 et 4 août 1802), qui fait de Bonaparte le Premier Consul à vie, puis celle de l'an XII (Sénatus-consulte organique du 18 mai 1804) qui proclame l'Empire, enracinent le fonctionnement antidémocratique des institutions. C'est la défaite militaire de Napoléon qui va entraîner la « Restauration » de la Monarchie à partir de 1814.

## C. Le retour de la Monarchie (1814-1848)

### C.1. La Charte constitutionnelle de 1814

Louis XVIII, alors exilé en Angleterre, revient en France, plébiscité par le Sénat et par les puissances étrangères qui accompagnent le rétablissement de la Monarchie. La Restauration ne marque pas pour autant le retour à l'Ancien régime, souhaité par ceux qu'on nomme les « ultras », mais à une monarchie constitutionnelle. C'est ainsi qu'est adoptée la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814.

En dehors de son préambule, rédigé par Beugnot, qui cherche à inscrire le régime dans la lignée des monarchies prérévolutionnaires (« *bien que l'autorité tout entière résidât en France dans la personne du roi* »), la Charte constitutionnelle de 1814 constitue une synthèse de nombreux « acquis » révolutionnaires : égalité devant la loi (article 1), devant l'impôt (article 2), liberté de conscience, liberté d'exercice des cultes (article 5), inviolabilité de la propriété (article 9), etc.

Sur le plan institutionnel, l'exécutif appartient au seul roi (article 13). Ce dernier partage aussi la puissance législative, détient seul le pouvoir d'initiative des lois, et doit donner son accord pour que les Chambres amendent les textes qu'il propose.

Il s'agit, pour la première fois en France, d'un régime parlementaire dans les faits, puisque les ministres peuvent être démis de leur fonction par le roi si leur politique ne convient pas aux Chambres. Sur le plan formel cependant, il ne s'agit pas d'un régime parlementaire, puisque les ministres ne sont pas responsables juridiquement devant le Parlement, mais devant le roi.

Les pouvoirs du Parlement bicaméral sont peu étendus, du moins théoriquement. La Chambre des pairs, par le mode de désignation de ses membres, est impuissante : les pairs, désignés à vie, parfois de manière héréditaire, sont choisis par le Roi, qui conserve donc toujours le soutien de la majorité. Quant aux députés, ils sont désignés selon un suffrage censitaire extrêmement exigeant. Les ultras, qui militent pour un retour à la monarchie absolue, sont majoritaires à la Chambre des députés. Hormis l'épisode des Cent jours en 1815, qui voit Napoléon revenir au pouvoir, s'appuyant sur l'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire rédigé par Benjamin Constant, Louis XVIII règne jusqu'à son décès, en 1824, en respectant la nature parlementaire du régime.

Son frère, Charles X, qui accède alors au trône, aura une pratique du pouvoir moins respectueuse du Parlement. Il cherche à favoriser les ultras et à revenir sur certains acquis révolutionnaires, pourtant mentionnés dans la Charte. En 1830, il tente de conserver à la tête du Gouvernement un des ultras, malgré leur défaite aux élections. Les Trois Glorieuses, nom donné aux trois journées des 27, 28 et 29 juillet 1830, marquent la révolte populaire contre Charles X. C'est ainsi que Louis-Philippe peut arriver sur le trône. La « Monarchie de Juillet » débute.

## C.2. La Charte constitutionnelle de 1830

L'arrivée de Louis-Philippe constitue un compromis acceptable pour beaucoup d'acteurs de l'époque. Certains royalistes modérés, qui craignent que le comportement de Charles X et des ultras ne radicalise le Peuple, et favorise en réaction le retour de la République, ont encouragé l'arrivée au pouvoir de Louis-Philippe. Il s'agit de rendre la monarchie plus acceptable, pour ne pas donner l'occasion aux républicains d'obtenir gain de cause.

La Charte de 1830 accroît donc les pouvoirs du Parlement et encadre davantage les prérogatives royales. Ce n'est plus le roi qui désigne le président de la Chambre des députés alors que, depuis 1814, il choisissait parmi cinq noms proposés par la Chambre elle-même. De plus, les Chambres acquièrent un droit d'initiative législative :

**« La proposition des lois appartient au roi, à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés » (article 15).**

De surcroît, le roi doit respecter les lois adoptées par le Parlement, sans y déroger par ordonnance. Toutefois, le roi conserve des prérogatives essentielles, notamment son droit de veto (article 17) et son droit de dissolution (article 42).

Formellement, il ne s'agit toujours pas d'un régime parlementaire puisque les ministres ne sont, juridiquement, toujours pas responsables devant le Parlement. Toutefois, dans la pratique, le gouvernement est de plus en plus soumis au Parlement. La responsabilité de fait du Gouvernement devant le Parlement, donc un régime parlementaire, s'installe en France.

Cependant, ni l'abaissement du cens, par une loi de 1831, ni l'implication du Parlement qui n'hésite pas à interpeller les Gouvernements, ne vont réellement démocratiser la Monarchie de Juillet. Dans la pratique, le roi n'hésite pas à user des facultés qui lui sont conférées par la Charte, notamment du droit de dissolution de la Chambre des députés (prévu à l'article 42). Sur le plan électoral, la Charte renvoie à la loi le soin de déterminer les conditions pour voter (en dehors de l'âge minimal toujours fixé à vingt-cinq ans). Le suffrage peut donc être modifié plus aisément, ce qui évite, le cas échéant, de devoir modifier la Constitution pour cette seule raison.