CONCLUSION

Bref récapitulatif de l’histoire constitutionnelle française

La *France* a usé de beaucoup de constitutions et par là même de *types* de régimes, tant des expériences de *séparation* *stricte* que de *séparation* *souple* des pouvoirs et tout autant des expériences de *confusion* de pouvoirs au profit de l’exécutif comme du législatif sans oublier les types *hybrides* empruntant aux uns et aux autres.

Au surplus, la *France* s’est aussi singularisée en connaissant moult périodes dites *transitoires*, avec des textes de nature constitutionnelle à la clef puisqu’à défaut d’évoluer par le jeu de la coutume ou celui de la révision, elle a souvent employé les méthodes de la *révolution* ou du *coup d’Etat* témoignant ainsi d’une division profonde de la société française avec une tendance à privilégier des vraies oppositions idéologiques.

L’histoire constitutionnelle moderne commence avec l’avènement de la doctrine constitutionnaliste, c’est-à-dire à la *Révolution française* lorsque les Etats généraux réunis le 5 mai 1789 ont vu le tiers-état se proclamer « Assemblée nationale », une assemblée nationale qui jura le 20 juin, salle du Jeu de Paume, de ne se séparer qu’après avoir élaboré une Constitution qui sera celle du 3 septembre 1791.

***1. La Constitution du 3 septembre 1791***

Les principes caractérisant cette première constitution écrite sont principalement une *souveraineté nationale* substituée à la souveraineté du Roi, un régime *représentatif* (avec mandat représentatif, électorat fonction et suffrage censitaire) et une séparation *stricte* des pouvoirs conçue de manière trop rigide avec des organes puissants mais *isolés* ce qui va rendre impossible le fonctionnement.

A. Les acteurs constitutionnels

On doit mettre en avant 2 pouvoirs séparés de manière rigide : le Corps législatif et le Roi.

1. Le Corps législatif

Puisque la Souveraineté est « *une et indivisible*», l’unité nationale est essentielle et elle doit donc être incarnée par une *seule* assemblée, d’où le choix du *monocamérisme*.

Ce pouvoir législatif est donc délégué à une Assemblée de 745 membres, élus pour 2 ans par les assemblées électorales de département composées des seuls « citoyens actifs » par le biais d’un suffrage censitaire à deux degrés (les citoyens actifs désignent des grands électeurs eux-mêmes chargés de choisir les députés) dans le cadre de la théorie de *l’électorat fonction*.

Les membres de cette Assemblée sont là pour « vouloir pour la Nation » et proposent (ils bénéficient d’une initiative législative *exclusive*) et votent donc seuls les lois et le budget.

Cette assemblée dispose d’importants pouvoirs en matière financière, administrative, pénale (pouvant mettre en accusation les ministres), diplomatique (ratification des traités) et militaire (déclaration de guerre notamment).

2. Le Roi

Face à ce pouvoir législatif fort, les constituants ont souhaité garder un *roi*, toujours héréditaire ayant encore des prérogatives non négligeables.

Il est en effet, du moins dans le textes, chef de l’administration du royaume (bien que les agents publics soient élus), chef du pouvoir exécutif avec la nomination et la révocation des ministres, chef de la diplomatie (avec l’accréditation des ambassadeurs et la négociation des traités).

Il n’a pas de pouvoir règlementaire mais il dispose d’un droit de *veto* suspensif des lois qui ne peut retarder que de 6 ans leur entrée en vigueur (lorsque les deux *législatures* qui suivront celle qui aura présenté le texte auront successivement représenté le même texte dans les mêmes termes, le roi sera « *censé avoir donné la sanction*»). Le *décret* adopté par l’assemblée ne devient *loi* qu’une fois obtenue la « *sanction*» du roi (c’est donc plus qu’une simple *promulgation*)

Ajoutons également que certaines lois ne peuvent faire l’objet d’un véto royal (ex. prorogation et perception des contributions publiques)

Il est « *inviolable et sacré*» mais il peut être cependant déchu et jugé comme un citoyen ordinaire dans un certain nombre de cas. Et on comprend bien qu’il est « *Roi des français*», représentant de la Nation, monarque constitutionnel, tenu par la constitution et la loi, expression de la volonté générale, laquelle « ne peut mal faire ».

B. La mise en œuvre

La première cause de l’échec est la **rigidité** de la séparation des pouvoirs conjuguée à une crispation des acteurs constitutionnels.

Il n’existe pas de procédures constitutionnelles pour trancher les litiges entre le roi et l’assemblée : l’Assemblée ne pouvait renvoyer les ministres et elle ne pouvait être dissoute. Or le *Roi* a utilisé le droit de veto, un droit pourtant parfaitement reconnu par le texte constitutionnel, provoquant ainsi le conflit et le blocage.

D’où le coup de force de l’assemblée législative qui suspendit le roi *Louis XVI* le 10 août 1792 et qui modifia la procédure de révision longue et très complexe qui était prévue par le texte de 1791.

Elle décide au nom de « *son droit imprescriptible de changer sa constitution*» de faire élire au suffrage universel une *Convention nationale*.

***2. La Constitution montagnarde du 24 juin 1793***

La *Convention nationale* est donc élue au suffrage universel mais avec une faible participation électorale. Elle aligne le droit sur le fait en abolissant la monarchie le21 septembre 1792.

Un comité de Constitution présenta en définitive un projet dit « Constitution montagnarde » qui fut soumis à la ratification populaire en juillet août 1793, approuvé par un peu moins de 2 millions de citoyens sur les 7 millions d’électeurs potentiels.

A. Acteurs constitutionnels

Ce nouveau texte constitutionnel a été conçu comme l’opposé du précédent : républicaine et non plus monarchique, fondé sur la notion de *souveraineté populaire* et non plus de *souveraineté nationale* avec les conséquences institutionnelles comme l’électorat droit, la démocratie semi directe et la confusion des pouvoirs au profit de l’assemblée, soit le *régime d’assemblée*.

1. Le Corps législatif

C’est toujours un monocamérisme (plus que jamais au vu des principes précités) qui doit « *rendre*» des *décrets* dans des matières subalternes et « *proposer* » des *lois* à la ratification, même implicite, du peuple selon une procédure basée sur la logique du « qui dit mot consent » dans les matières essentielles (notamment les recettes et dépenses publiques).

Le mandat est bref, soit 1 an afin de bien souligner sa dépendance envers le peuple.

Et il siège en permanence pour cette fois assurer la dépendance de l’Exécutif vis-à-vis de lui dans la logique du régime d’assemblée au sens *propre* du texte.

2. Le Conseil exécutif

Un exécutif donc collégial de 24 membres, ce qui est une façon de l’affaiblir.

Ajoutons une nomination par le Corps législatif et des compétences réduites à la nomination et à la surveillance des fonctionnaires, sachant qu’il *« ne peut agir qu’en exécution des lois et décrets du Corps législatif*».

Et ce conseil nomme, hors de son sein des « *agents en chef de l’administration générale de la République* », en somme des ministres qui ne « *forment point conseil*».

B. La mise en œuvre

Le problème de ce texte, considéré comme la plus démocratique des constitutions écrites françaises est de n’avoir jamaisété appliqué !

En attendant son application, un régime *provisoire* était en vigueur conduisant à la période dite de la *Terreur* du fait des menaces extérieures et intérieures pesant sur la révolution : « *le gouvernement sera révolutionnaire jusqu’à la paix*» (*décret du 19 vendémiaire an II*).

Une Terreur marquée par la création d’un *Tribunal criminel extraordinaire*, le vote de redoutable « *loi des suspects*» permettant d’envoyer nombre de personnes à la guillotine sur le simple soupçon d’être contre la révolution, le Tribunal criminel extraordinaire, dit aussi « révolutionnaire » se limitant soit à l’acquittement, soit à la peine capitale, au terme d’une procédure particulièrement expéditive.

Et donc c’est la *Convention* elle-même qui gouverne le pays par le biais de ses 21 comités chargés de contrôler chacun un secteur de l’Exécutif, lui-même organisé en 12 commissions toutes composées de deux ministres et d’un adjoint. Et deux de ces comités vont prendre le dessus : le *Comité de sûreté générale* et le *Comité de salut public*, auxquels ont été confiés la direction des affaires extérieures et la sûreté intérieure de l’Etat.

Le 9 thermidor (27 juillet 1794), les « modérés » de la *Convention* finirent par réagir contre la dictature de ces comités dominés par le « Parti de la Montagne » en envoyant entre autres son leader *Robespierre* à la guillotine. Et après quelques tâtonnements jusqu’à octobre 1794, la « Commission des onze » chargée de compléter par des lois organiques la Constitution montagnarde proposa finalement un texte complètement nouveau qui allait devenir la *Constitution du 5 fructidor an III*, c’est-à-dire le régime du *Directoire*.

***3. La Constitution du 5 fructidor an III (26 août 1795)***

Retour à la séparation **stricte** des pouvoirs mais une séparation rigide de deux pouvoirs faibles en réaction à la Terreur. Et cela avec le plus long texte écrit qu’ait connu la *France*, soit 377 articles.

Elle reprend du texte de *1791* la séparation des pouvoirs, du texte de *1793* la forme républicaine du gouvernement mais revient à l’électorat fonction, au suffrage censitaire et indirect, au mandat représentatif et à l’absence de référendum.

A. Les acteurs constitutionnels

Le choix a été fait d’affaiblir les pouvoirs publics en réaction à la période précédente d’où non seulement leur séparation (régime de type présidentiel, séparation stricte) mais aussi séparation *au sein* de chacun d’eux, d’où un directoire exécutif et un bicamérisme

1. Le Directoire

Nous avons donc un Exécutif collégial, non responsable politiquement devant les assemblées, un chef d’Etat collégial constitué de 5 *directeurs*, choisis par le *Conseil des Anciens* sur une liste de candidats établie par le *Conseil des Cinq-Cents* pour une période de 5 ans, renouvelables par 1/5°chaque année.

L’un des cinq directeurs devait présider à tour de rôle tous les 3 mois afin d’écarter toute dérive vers le pouvoir personnel. Les directeurs devaient avoir 40 ans au moins soit un signe *a priori* de modération et ne pouvaient être ni révoqués, ni réélus pendant 5ans.

Ils détenaient un pouvoir réglementaire d’exécution des lois, signaient les traités, avaient autorité sur les troupes armées sans les commander directement. Et ils nommaient les ministres chargés de les assister, des ministres qui étaient individuellement responsables devant eux de leur gestion mais qui ne « *ne forment pas conseil*».

En adéquation avec une conception pour le moins rigide de cette séparation stricte, ils n’avaient aucune compétence en matière législative, *ni* initiative, *ni* veto.

2. Les Conseils

C’est la première application du *bicamérisme* dans l’histoire constitutionnelle française, sans qu’il y ait à la base une justification fédéraliste (la République étant toujours une et indivisible) ni bien sûr aristocratique (la logique d’une chambre « haute »).

On avait donc un *Conseil des Anciens* de 250 membres âgés de 40 ans au moins, mariés ou veufs et un *Conseil des Cinq-Cents* titulaire de l’initiative des lois par le biais de *résolutions* sur lesquelles devaient statuer ensuite les Anciens. C’est la fameuse répartition selon laquelle les premiers étaient *« l’imagination de la République*», les seconds la « *raison de la république*».

Les membres des deux Conseils étaient élus pour 3 ans, avec renouvèlement annuel par 1/3° au suffrage censitaire indirect.

Bref ils avaient la totalité du pouvoir législatif, les deux *Conseils* ensemble, mais ils ne pouvaient ni interpeller les ministres, ni renverser les directeurs.

B. La mise en œuvre

Une application très chaotique démontrant que les mécanismes parfois les plus sophistiqués se révèlent les plus fragiles à l’épreuve des faits. Le *Directoire* est en période électorale quasi permanente et les donc les élections successives de l’an IV et l’an V ont conduit à des majorités ingouvernables.

Or il n’existe pas de moyens constitutionnels pour trancher les conflits du fait de la rigidité de la séparation sauf à pratiquer des coups de force, en clair des *violations* de la constitution, ce qui fut le fait tant de l’Exécutif que du Législatif.

En définitive, un trio formé de *Sieyès*, *Talleyrand* et *Fouché* s’est appuyé sur un jeune général corse *Bonaparte* pour réussir le coup d’Etat du*18 brumaire an VIII* (9 novembre 1799) conduisant à la *Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799)*.

***4. La Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799)***

Ici la *France* va expérimenter une **concentration** des pouvoirs au profit de l’Exécutif alors qu’en 1793, la confusion des pouvoirs était au profit du Législatif.

Au départ, il s’agissait de réviser la *Constitution de l’an III* et finalement, les deux commissions issues des Conseils en sont arrivées à présenter un nouveau texte constitutionnel, sous le contrôle de *Bonaparte*, adopté massivement par le Peuple.

A. Les acteurs constitutionnels

Le trait général est d’opposer un Exécutif *concentré* à un Législatif *éclaté*.

1. Les Consuls

Le pouvoir exécutif était confié à *3 consuls* (d’où le nom de *Consulat* donné au régime) nommés pour 10 ans par le *Sénat*, rééligibles indéfiniment et qui ensemble disposaient de l’initiative des lois, du pouvoir réglementaire, de la sûreté intérieure et extérieure de la *République* et du pouvoir de conduite des relations internationales.

Ils étaient aidés par un organe, jamais remis en cause depuis, le *Conseil d’État*, chargé de rédiger les projets de lois (et de les défendre devant le *Tribunat*) et de règlements. On avait des ministres, irresponsables devant le Législatif mais qui devaient cependant, curieusement, contresigner toutes les décisions, et qui assuraient l’exécution de ces textes par l’administration.

Mais cette collégialité consulaire était trompeuse car dominait le *1° Consul* *Bonaparte*

* Soit parce qu’il décidait seul (promulgation des lois, nomination et révocation des membres du *Conseil d’État*, des ministres et des principaux hauts fonctionnaires,
* Soit que *« dans les autres actes du gouvernement, le second et le troisième consuls ont voix consultative : ils signent le registre de ces actes pour constater leur présence ; et, s’ils le veulent, ils y consignent leurs opinions. Après quoi la décision du Premier consul suffit*» (*article 42)* ; il n’y a ainsi aucune ambiguïté…

2. Les Assemblées

Un Législatif atomisé avec plus de 2 assemblées.

⮷ *Le Tribunat*: 100 membres (âgés d’au moins 25 ans) désignés comme leurs collègues du *Corps législatif*, les *Consuls* par le *Sénat* sur une « liste de confiance nationale », constituée par 1/10° des membres des listes de confiance départementales, elles-mêmes formées de 1/10° des membres des listes de confiance communales, elles-mêmes désignées par le suffrage « universel » (un remarquable moyen pour filtrer comme on dit la volonté populaire).

Ce *Tribunat*, siégeant en permanence, « *discutait les projets de loi*» mais ne les votait pas : il devait se contenter de designer trois de ses membres pour aller exposer la position du *Tribunat* au *Corps législatif* qui lui était chargé du vote. De plus, le *Tribunat* pouvait saisir le *Sénat conservateur* de la conformité à la Constitution des actes du *Corps législatif* et du gouvernement.

⮷ *Le Corps législatif*: 300 membres (âgés d’au moins 30 ans), avec un représentant au minimum de chaque département. Il ne siégeait que 4 mois par an, sauf convocation extraordinaire, et donc votait la loi tout en ne la discutant pas : ils écoutaient avant le scrutin les 3 orateurs du *Tribunat*, ceux du gouvernement et ceux du *Conseil d’État*.

⮷ *Le Sénat conservateur*: 80 membres cooptés, donc par le *Sénat* lui-même (parmi trois candidats présentés pour chaque poste par le *Corps législatif*, le *Tribunat* et le *Premier Consul*) âgés de 40 ans au moins, inamovibles, à vie et particulièrement bien rémunérés.

Ce n’était guère un véritable organe législatif et il fut avant tout le soutien du *1° Consul* (puis plus tard de l’*Empereur*), chargé

* D’une part de désigner la plupart des hautes autorités de l’État, y compris en théorie les Consuls
* Et d’autre part de contrôler la conformité à la Constitution des lois ou des listes d’éligibles sur saisine par le *Tribunat* ou le gouvernement (d’où son nom, il devait en effet « *conserver* » la Constitution).

B. La mise en œuvre

La **prépondérance** du *Premier consul* prévue dans le texte n’a fait que s’accentuer *de facto* pour aboutir à un véritable pouvoir personnel. Et inéluctablement, ce consulat *décennal* est devenu un consulat *à vie* au bout de moins de deux ans, à la faveur des victoires militaires de *Bonaparte*.

Ainsi le *Conseil d’État* vient « remercier » le *Premier consul* en consultant le peuple sur la transformation des 10 ans en fonction à vie : écrasante majorité de oui ; en conséquence, le *Sénat* donna son accord pour l’instauration du consulat à vie par le *sénatus-consulte des 14 et 16 thermidor an X* (2 et 4 août 1802). Deux textes qui modifient la constitution en concentrant davantage encore le pouvoir de *Bonaparte*, ne reculant plus devant un certain culte de la personnalité, le tout appuyé sur un *Sénat* conservateur totalement soumis.

Le *Corps législatif* est dorénavant convoqué et ajourné par le gouvernement et le *Tribunat* est réduit de moitié, divisé en sections, ces deux chambres pouvant être dissoutes par le *Sénat.*

Et comme le *Premier Consul* se voit reconnaître le droit de désigner son successeur, autant passer à une monarchie de droit ratifiant la monarchie de fait au sens propre.

***5. La Constitution du 28 floréal an XII (18 mai 1804)***

Un texte toujours adopté par plébiscite avec son écrasante majorité habituelle et qui instaure une constitution se voulant tout à la fois « républicaine » et « impériale ». En définitive, ce texte accentue la concentration des pouvoirs au profit de l’Empereur réduisant encore plus les assemblées si tant est qu’il en restait quelque chose.

A. Les acteurs constitutionnels

1. L’Empereur

Le 2 décembre 1804, *Napoléon* fut sacré en présence du pape *Pie VII* qui n’eut guère le choix… Et l’apport du texte constitutionnel fut surtout de consacrer près d’un tiers de ses articles aux règles de succession, et ce dans le cadre d’un *« gouvernement de la République (…) confié à un Empereur, qui prend le titre d’Empereur des Français*» (article 1°), la dignité impériale étant héréditaire. Et il va sans dire que désormais l’empereur concentrait *tous* les pouvoirs entre ses mains, civils et militaires.

2. Les Assemblées

A quoi bon maintenir une façade démocratique ? Le *Tribunat* perdit le droit de se réunir en assemblée plénière puis disparut tout simplement en 1807 par intégration au *Corps législatif*. Ce dernier reçut la parole mais n’était plus réuni jusqu’en 1813.

Il ne restait plus que le *Sénat*, particulièrement servile.

B. La fin de Napoléon Bonaparte

Tout le système ne se maintenait en définitive qu’avec les victoires militaires alors que quasiment toute l’Europe était liguée contre l’Empire français. Et ce fut le *Sénat*, qui après avoir beaucoup profité du régime, prononça la déchéance de l’Empereur le 3 avril 1814.

On eut droit à un soubresaut de l’Empire lorsque *Napoléon* s’évada de *l’île d’Elbe* où il fut exilé et débarqua dans le sud de la France à Golfe Juan le 1° mars 1815 alors que *Louis XVIII*, revenu au pouvoir en 1814 avec les armées étrangères victorieuses de *Napoléon*, s’enfuyait. Ce fut la période dite des *Cent jours*.

Napoléon fit alors rédiger par *Benjamin Constant* un *Acte additionnel aux constitutions de l’Empire* (d’où son nom la « *Benjamine*»), une fois encore approuvé par plébiscite. Un texte ne rétablissant pas la confusion des pouvoirs au profit de l’exécutif mais *partageant* le pouvoir entre

* L’Empereur, chef des armées et de l’exécutif, titulaire exclusif de l’initiative des lois
* Et deux assemblées parlementaires, de type anglais,
  + Soit une *chambre des Pairs* composée de membres nommés à vie et à titre héréditaire par l’Empereur
  + Et une *chambre de représentants* élue pour cinq ans par le Peuple, susceptible d’être dissoute par l’Empereur et devant laquelle les ministres devaient être pénalement, voire politiquement, responsables.

Cet *Acte additionnel* n’a été appliqué que 3 semaines, jusqu’à la défaite de *Waterloo* le 18 juin 1815, suivi de l’abdication définitive le 22, du départ pour *Sainte-Hélène* et le retour définitif de *Louis XVIII*.

***6. La Charte du 4 juin 1814***

Le texte souhaitait renouer avec le passé en étant daté de la *« 29° année du règne*» de *Louis XVIII*, *comte de Provence* et frère du roi *Louis XVI* décapité, oncle de *Louis XVII* mort emprisonné en 1795. Et donc, était à nouveau proclamée la *« souveraineté royale*», établie par la grâce de Dieu.

En même temps, il était difficile d’effacer les périodes révolutionnaire et impériale, les esprits avaient changé et *Louis XVIII*, pragmatique et de nature somme toute assez libérale ne rétablit pas une monarchie *absolue* mais une monarchie *limitée*, si ce n’est constitutionnelle tout en maintenant le principe de la souveraineté royale : c’est ainsi donc que la *Charte* était *octroyée* et non négociée, soit un acte de nature unilatérale liée à la bonne volonté du monarque.

C’est durant cette période que débuta l’apprentissage des mécanismes parlementaires par-delà la lettre stricte du texte.

A. Les acteurs constitutionnels

Le Roi dominait mais on constatait l’existence d’un Parlement bicaméral dans un régime inspiré de la monarchie britannique.

1. Le Roi et ses ministres

« *Inviolable et sacré*», donc *irresponsable* pénalement et politiquement, il était chef suprême de l’État, commandant en chef des armées et possédait la totalité du pouvoir exécutif et une partie du législatif tandis que la Justice était rendue en son nom. Il déclarait la guerre ou la paix, concluait les traités, nommait aux emplois civils et militaires et exerçait le pouvoir réglementaire.

Il avait *seul* l’initiative des lois, les Chambres ne pouvaient que *suggérer*, et il devait « *sanctionner*» et « *promulguer les lois*» avec donc droit de *veto*.

De plus il avait le droit de dissolution de la Chambre basse, le droit de nommer les membres de la chambre haute et il pouvait prendre par *ordonnances* les mesures nécessaires à la sûreté de l’État en cas de circonstances exceptionnelles, soit un pouvoir réglementaire *autonome*, indépendant de l’exécution de la loi.

Les ministres n’étaient à l’origine que des **collaborateurs** du Roi et même s’il existait un « *Président du Conseil*» en titre (soit le principal ministre), ils ne formaient pas un cabinet homogène et n’étaient responsables que devant le *Roi* sauf en matière *pénale* (pour trahison et concussion) où là ils pouvaient être mis en accusation devant la *Chambre des Pairs* par la *Chambre des Députés des départements* selon le mécanisme britannique de *l’impeachment*.

2. Les deux chambres

⮷ *La Chambre des Pairs*: une chambre des Lords à la française avec des membres nommés, soit à vie, soit à titre héréditaire par le *Roi*, en nombre illimité; ainsi le *Roi* pouvait pratiquer ce qu’on appelle une « fournée de pairs » pour surmonter une éventuelle hostilité de la Chambre envers l’exécutif, c’est-à-dire nommer des nouveaux pairs partageant son opinion pour réduire en proportion l’opposition.

*L’article 24 de la Charte* nous dit de cette chambre qu’elle est *« une portion essentielle de la puissance législative*».

⮷ *La Chambre des députés des départements* (car ils ne représentaient pas la *Nation,* non souveraine) : des députés élus pour 5 ans au suffrage censitaire (un suffrage censitaire qui plus est conçu de manière particulièrement restrictive). Une chambre qui ne pouvait que délibérer et voter les lois comme la *Chambre des Pairs*, avec tout de même priorité pour l’examen du budget.

Au final, un système avec une nette domination du *Roi* mais sans que cela soit une monarchie *absolue* puisque la loi et le budget devaient être néanmoins votés par le Législatif ; soit une monarchie *limitée*.

B. La mise en œuvre

Le *Roi* avait tendance à se limiter à un rôle d’arbitre, de « *pouvoir neutre*» pour reprendre l’expression de *Benjamin Constant*, laissant davantage agir ses ministres. Des ministres qu’il n’hésitait pas cependant à révoquer si besoin.

Mais en sachant qu’il révoquait souvent les ministres quand ceux-ci ne semblaient plus en accord avec notamment la *Chambre des députés*. Laquelle Chambre exprimait ses souhaits en votant ce qu’on appelait *l’Adresse* en réponse au *discours du Trône* prononcé chaque année par le monarque.

Ainsi l’*habitude* était progressivement prise d’avoir la confiance bien sûr du *Roi* mais aussi du législatif afin de pouvoir faire voter lois et budget : c’était l’ébauche de la logique du régime parlementaire.

En 1824, le *comte d’Artois*, frère du roi devient *Charles X* et succède à *Louis XVIII* et fera tout pour s’opposer à cette évolution étant nettement plus rigide et surtout opposé au gouvernement à l’anglaise, nostalgique de l’Ancien Régime. Cela fonctionna tant que la majorité de la Chambre était de son bord politique mais en 1827, les libéraux l’emportent et le roi joue le jeu en choisissant comme président du Conseil l’un des leurs *Martignac*. Mais par la suite, celui-ci doit se retirer devant une fronde parlementaire et le Roi le remplaça par un dur, *Polignac*: la crise était ouverte.

Le 2 mars 1830, les 221 députés d’opposition publièrent une *Adresse* dans laquelle ils affirment la nécessité pour le Roi de tenir compte des résultats des élections et donc de la couleur politique de la Chambre quand il s’agit de nommer des ministres. Le *Roi* refusant ce qu’il appelle une « dérive parlementaire » choisit l’épreuve de force en prononçant la dissolution de la Chambre. Mais les élections subséquentes ramènent un nombre encore plus élevé de libéraux.

Au lieu de s’incliner, *Charles X* utilisa ses pouvoirs de crise pour suspendre par *ordonnances* les libertés, dissoudre à nouveau la Chambre, modifier le corps électoral et annoncer donc de nouvelles élections.

Dès lors, cela provoqua les *journées insurrectionnelles des 27, 28 et 29 juillet 1830*, dites les « *Trois glorieuses*» qui chassèrent *Charles X*, lequel abdiqua en faveur du duc de Bordeaux, futur *comte de Chambord* mais c’est le *duc d’Orléans*, cousin de la branche cadette qui fut installé sur le trône, inaugurant la *Monarchie de juillet*.

***7. La Charte du 14 août 1830***

Il s’agit en fait de la *Charte de 1814* *modifiée* dans le cadre d’un « pacte »constitutionnel conclu entre le nouveau « *Roi des français*» et la Chambre marquant ainsi le retour à la souveraineté *nationale* et un affermissement de la monarchie constitutionnelle permettant l’évolution vers une séparation souple des pouvoirs.

A. Les acteurs constitutionnels

On voit une séparation souple entre un bicéphalisme exécutif davantage affirmé et un Législatif bicaméral.

1. L’Exécutif bicéphale

⮷ *Le Roi*: « *Représentant de la Nation*», sa légitimité est basée sur la *Charte* constitutionnelle. **Irresponsable** politiquement et pénalement, il reste le détenteur exclusif du pouvoir exécutif, diplomatique et militaire.

En revanche, il ne peut plus suspendre l’application des lois par *ordonnances* et il *partage* cette fois l’initiative des lois avec les *Chambres*.

Cela étant, il garde son pouvoir de sanction de la loi (donc de *veto*), son droit de grâce et son pouvoir de convoquer et de proroger les Assemblées ainsi que de dissoudre la Chambre des députés.

⮷ *Les ministres*: toujours nommés par le *Roi* et pouvant être choisis parmi les pairs ou députés. Ils sont responsables pénalement devant les Chambres *mais* cette responsabilité pénale ne se limite plus aux cas de trahison et de concussion : plus rien n’est précisé. Cela dit, pour le reste, le texte reste aussi bref que dans sa version 1814.

2. Les Chambres

Tout en gardant le même nom que précédemment (encore que la *Chambre des députés* se soit vue retirer le terme *département* car il s’agit de représenter la *Nation* dorénavant souveraine), elles se voient reconnaître davantage de prérogatives avec en particulier le partage de l’initiative de la loi. Le suffrage reste censitaire pour la *Chambre des députés*, quoiqu’avec une base électorale élargie.

B. La mise en œuvre

☞ De 1830 à 1840, on voit se succéder 13 « ministères », (c’est-à-dire gouvernements) montrant ainsi une certaine instabilité gouvernementale et *Louis-Philippe* accroissait ses pouvoirs considérant que le Trône ne devait pas être « un fauteuil vide », y compris dans un régime *progressivement* parlementaire. Ainsi il n’a pas hésité à dissoudre 7 fois la *Chambre des députés* et à pratiquer des « fournées de pairs ».

☞ De 1840 à 1848, ce fut au contraire la stabilité politique avec quasiment un seul « président du Conseil » travaillant en bonne entente avec *Louis-Philippe*, *Guizot*, lequel était soutenu par les Chambres.

On constate donc la confirmation de l’évolution vers un régime parlementaire avec notamment un usage de la dissolution souvent sur demande des ministères en difficultés devant la *Chambre des députés* (qui prend politiquement le dessus par ailleurs sur la *Chambre des Pairs*) pour donc surmonter une crise politique grâce à de nouvelles élections.

Et l’on a en parallèle la consolidation d’une responsabilité politique des ministres par le biais de la pratique dite de « l’interpellation » lors du vote de *l’Adresse* en réponse au discours du trône.

Le problème restait tout de même le maintien d’un corps électoral restreint et donc une représentativité de la *Chambre des députés* trop étroite socialement parlant.

Ajoutons des électeurs et députés qui étaient souvent des fonctionnaires, soumis dès lors à l’autorité hiérarchique des ministres qu’ils devaient pourtant contrôler dans l’optique du régime parlementaire naissant.

Aussi en vient-on à réclamer aussi bien la réforme électorale que l’incompatibilité entre fonctions publiques et mandat politique. Ce qui fut obstinément refusé dans un contexte de crise économique et sociale.

Ainsi le 22 février 1848, la troupe tira sur le peuple des Parisiens descendus dans la rue et il s’ensuivit un soulèvement général conduisant donc à la *Révolution de 1848* permettant le retour de la République.

***8. La Constitution du 4 novembre 1848***

Le 24 février, le gouvernementprovisoire proclame la *République* en ignorant l’abdication de *Louis-Philippe* en faveur de son petit-fils, le *Comte de Paris*. Et il établit le suffrage universel qui permit ensuite d’élire une assemblée *constituante*, laquelle met donc en place un comité pour travailler sur ce texte (dont fit partie *Alexis de* *Tocqueville*, grand connaisseur du système des États-Unis).

Le 4 novembre est donc adoptée la *Constitution* qui institue une séparation *stricte* des pouvoirs, inspirée à quelques nuances près du régime américain.

A. Les acteurs constitutionnels

2 organes *également* forts et indépendants l’un de l’autre auxquels le peuple déléguait ses prérogatives ont été institués :

* Article 20 : « *Le peuple français délègue le pouvoir législatif à une Assemblée unique*»
* Article 43 : « *Le peuple français* *délègue le pouvoir exécutif à un citoyen président de la République*»

1. L’Assemblée nationale

Après une longue période de bicamérisme (voire plus), on en revient donc à la formule révolutionnaire de l’Assemblée *unique*, à l’image de la République « *une et indivisible*» et aussi en réaction à l’idée d’une chambre haute, aristocratique des deux régimes précédents.

Une Assemblée de 750 membres élus au *SU* direct et masculin pour une durée de 3 ans. Elle siégeait en permanence.

L’Assemblée détenait l’intégralité du pouvoir législatif.

2. Le Président de la République

Un *Président* élu au suffrage universel *direct* lui donnant ainsi une forte légitimité démocratique, et cela pour un mandat de 4 ans, qui plus est *non immédiatement* renouvelable. Ajoutons un *Vice-président* nommé par l’Assemblée (sur la présentation de 3 candidats faite par le *Président*) destiné à le remplacer en cas d’empêchement.

Le *Président* disposait de tout le pouvoir exécutif et de la force armée, qu’il ne pouvait cependant commander en personne, de prérogatives diplomatiques sous le contrôle de *l’Assemblée* à laquelle il peut adresser des messages.

A titre de *nuances* quant à la séparation stricte, il disposait de l’*initiative* des lois *avec* l’assemblée en faisant présenter par les ministres des projets et il pouvait juste demander par message motivé une seconde délibération de la loi qui est loin donc du droit de *veto* du président américain (comme de celui du monarque en 1791).

Il nommait aussi et révoquait les ministres, responsables politiquement donc devant lui et non devant l’assemblée même si la *Constitution* les obligeait à contresigner les actes du *Président* (à l’exception des actes de nomination et de révocation des ministres).

🖎 On avait un texte quelque peu disparate empruntant certains de ses éléments au régime américain (élection et durée du mandat du Président, existence d’un Vice-président) et d’autres aux constitutions françaises précédentes : *1791* avec l’Assemblée unique de 750 membres et la séparation rigide des pouvoirs, *1793* avec le suffrage universel et la notion de République, *1795* avec le mandat de 3 ans des députés, et même du *Consulat* et de *l’Empire* avec un exécutif fort.

Le tout après une phase non négligeable d’apprentissage des mécanismes du régime parlementaire qui aurait pu conduire à interpréter un article ambigu de la constitution dans le sens d’un certain parlementarisme comme *l’article 68* affirmant que les ministres (entre autres puisque l’on y rangeait aussi le Président et les agents de l’autorité publique) étaient « *responsables (…) de tous les actes du gouvernement et de l’administration*» sans plus de précisions.

B. La mise en œuvre

Le paradoxe de cette République est de voir le suffrage universel

* Élire comme président *Louis Napoléon Bonaparte*, le neveu de Napoléon I° le 10 décembre 1848, partisan de l’Empire comme *Président de la République*
* Et envoyer, le 13 mai 1849 une majorité… monarchiste (dans ses deux composantes, légitimistes et orléanistes, à *l’Assemblée.*

Avec à la clé un réel problème de « cohabitation » entre ces deux pouvoirs ayant une *égale* légitimité populaire et sans qu’il y ait de procédures constitutionnelles pour trancher, du fait de la séparation stricte des pouvoirs.

Dès l’automne 1849, le *Président Louis Napoléon Bonaparte* gouvernait avec un ministère soumis complétement à son autorité, qui n’avait plus la confiance d’une Assemblée, d’où des relations conflictuelles.

Or le *Président* souhaitait réviser la *Constitution* pour revenir sur l’interdiction d’une réélection immédiate, ce que *l’Assemblée* refusait.

Une assemblée très maladroite qui a voulu retoucher les conditions électorales en exigeant par une loi électorale de 1850 une condition de résidence dans la commune de 3 ans pour pouvoir voter, diminuant ainsi d’un tiers le nombre de votants, surtout celui des ouvriers, mobiles en ces temps de révolution industrielle. Ainsi *Louis Napoléon Bonaparte* s’est présenté comme défendeur du *suffrage universel.*

Dans la nuit du 1° au 2 décembre, le Président fit afficher sur les murs de Paris un décret prononçant la dissolution de l’Assemblée (ce qu’il ne pouvait faire, la dissolution étant même un cas de « *crime de haute trahison*» selon *l’article 68* devant conduire à sa déchéance) et le rétablissement du suffrage universel complet.

Le Peuple est alors convoqué pour approuver par avance la future nouvelle constitution qui sera celle du 14 janvier 1852 ; ce qu’il fit à une large majorité dans la grande tradition des plébiscites bonapartistes. La *II° République* est donc morte à la suite d’un coup d’Etat mais en sachant qu’il s’agissait d’une République où les républicains étaient absents du pouvoir.

***9. La Constitution du 14 janvier 1852***

En décembre 1851, le Peuple avait juste approuvé 5 principes devant conduire à la rédaction du texte. Le texte a donc repris ces principes directeurs en établissant une filiation avec le régime de *l’An VIII* et en mettant en avant la continuité du *SU*.

Ainsi, l’on aboutit à une concentration des pouvoirs au profit de l’exécutif, du *Président* vite devenu *Empereur*, mais le régime connut une nette évolution dans une seconde partie jusqu’à retrouver la séparation souple des pouvoirs.

A. Les acteurs constitutionnels

On retrouve une certaine ressemblance avec le *Premier Empire*, soit un *Empereur* tout puisant face à des assemblées au rôle réduit jusqu’à l’évolution libérale de la seconde partie du 2° Empire.

1. L’Empereur

D’abord *Président de la République*, le *Sénatus-Consulte du 7 novembre 1852* est venu rétablir la dignité impériale en faisant de *Louis Napoléon Bonaparte* « *Empereur des français sous le nom de Napoléon III*», une dignité dès lors héréditaire.

Il détenait la *totalité* du pouvoir exécutif avec l’aide de ministres qui ne dépendaient que de lui seul, responsables politiquement et individuellement devant lui.

C’était le commandant en chef des armées, il déclarait la guerre et la paix, négociait les traités, nommait aux principaux emplois, avait le droit de grâce et d’amnistie et avait le pouvoir réglementaire d’exécution des lois.

Par ailleurs, il avait seul l’initiative des lois, à l’exception des lois dites « *de grand intérêt national*» ou celles relatives à la Constitution dites « *sénatus-consulte*» qu’il partageait avec le *Sénat,* et exerçait un véritable droit de *veto*.

2. Les Assemblées

⮚ *Le Sénat*: une assemblée composée de membres nommés *à vie* par *l’Empereur* ou de membres *de droit* (princes de la famille impériale, maréchaux et cardinaux) et qui avait l’initiative de proposer des lois « *d’un grand intérêt national*» ; il contrôlait aussi la conformité des lois et autres mesures à la *Constitution* comme il pouvait interpréter si besoin, par *sénatus-consulte* les dispositions litigieuses du texte constitutionnel.

⮚ *Le Corps législatif*: il avait juste le pouvoir de discuter et d’adopter les projets de lois soumis (dont il n’avait pas l’initiative) ; il ne pouvait les amender (c’est-à-dire les modifier) qu’avec l’*accord* préalable du *Conseil d’Etat*.

Ses membres étaient élus au scrutin majoritaire uninominal dans le cadre de circonscriptions souvent découpées habilement au sein de chaque département avec une action efficace des préfets pour favoriser les « candidatures officielles ». Et le Président et les vice-présidents de cette assemblée étaient nommés par *l’Empereur*.

⮚ *Le Conseil d’Etat*: des membres nommés et révocables par *l’Empereur* et qui jouaient un rôle d’intermédiaire dans la procédure législative et pour le vote du budget.

C’est lui qui rédigeait les projets de loi et les règlements d’administration publique sous la direction de *l’Empereur* tout en devant mener la discussion des projets de loi devant les deux assemblées précitées.

B. La mise en œuvre

3 phases sont classiquement distinguées.

☞ *La phase autoritaire*

*L’Empereur* exerçait **seul** un pouvoir autoritaire puisque les autres organes de la *Constitution* ne prenaient aucune initiative et ne manifestaient aucune opposition.

Ajoutons une opposition divisée et des libertés publiques particulièrement bridées.

☞ *La phase libérale*

Le 24 novembre 1860, *Napoléon III* rétablit « l’Adresse » *du Corps législatif* en réponse au Discours du Trône, puis par la suite la *publicité* des débats parlementaires. Il nomma aussi quelques ministres sans portefeuille, réunis en 1863 en un seul « ministère de la parole » chargé d’établir des rapports avec le *Corps législatif*.

En 1862, ce *Corps législatif* récupéra le droit de voter le budget par *sections*, ce qui augmente son contrôle et à partir de 1866, le droit d’*amendement*.

En 1867, il obtient le droit *d’interpellation* en remplacement de l’Adresse et en 1869 (*sénatus-consulte du 8 septembre 1869*) l’*initiative* législative ainsi que le droit de nommer son président et son bureau et le droit de recevoir les ministres qui pouvaient être issus de ses rangs.

Ainsi, les conditions d’une *collaboration* et d’un dialogue politique entre l’exécutif et le corps législatif étaient rétablies, le tout parallèlement à une reconnaissance progressive des libertés publiques.

☞ *La phase parlementaire*

Il ne restait plus qu’à basculer dans le régime *parlementaire,* ce que confirma le dernier *sénatus-consulte*, lui aussi résultant d’un plébiscite, le *sénatus-consulte du 21 mai 1870* qui vient transformer le *Sénat* en une 2° chambre législative classique (et non plus constituante) comme sous les *Chartes* et qui instaure une responsabilité politique des ministres devant le *Corps législatif*. Soit un *aboutissement* logique de la décennie.

C’est à nouveau une défaite militaire qui mit fin à l’Empire avec la *guerre de 1870* contre la *Prusse* et en particulier la cuisante défaite de *Sedan* du 4 septembre.

On en vient alors à rétablir la République, qui sera la 3° de nom mais après une période dite provisoire assez longue de 5 ans.

***10. Les lois constitutionnelles de 1875***

De *1870 à 1875*, la *France* a connu une période dite **transitoire**, avec des textes organisant provisoirement donc les pouvoirs en attendant l’adoption d’un nouveau texte constitutionnel.

Cette longue attente s’explique pour l’essentiel par l’élection d’une assemblée constituante en 1871 qui amena une majorité… monarchiste mais divisée en entre *légitimistes*, partisans de la branche ainée représentée par *le Comte de Chambord*, un intransigeant souhaitant revenir à l’ordre ancien et les *orléanistes*, partisans de la branche cadette, avec *le comte de Paris*, beaucoup plus souples et acceptant nombre d’acquis du XIX° siècle.

D’où l’impératif d’organiser le provisoire en attendant que tout cela se décante.

Devant les blocages persistants, la *République* paraissait inévitable d’autant que dans le pays progressait l’adhésion à la République. A défaut de restauration monarchique, un **compromis** fut donc trouvé sur la mise en place d’une république modérée, donc organisée autour d’institutions que l’on pourrait transposer, si besoin, à une monarchie constitutionnelle : en clair, un bicamérisme avec un rôle prépondérant du Sénat non élu au suffrage universel direct et un gouvernement responsable politiquement devant la chambre des députés, elle-même pouvant être dissoute, soit finalement un *régime parlementaire*.

Le 30 janvier 1875, le député libéral *Henri Wallon* fit adopter un amendement selon lequel le « *Président de la République est élu à la majorité absolue des suffrages par le Sénat et par la Chambre des députés réunis en Assemblée nationale. Il est nommé pour sept ans. Il est rééligible*» ; le tout à **une** voix de majorité (353 contre 352).

Ainsi, on pérennisait la *République*, avec une certaine résignation, qui avait été proclamée à titre provisoire le 4 septembre 1870, en institutionnalisant la présidence de la République qui n’avait été mise en place en 1873 qu’à titre *personnel* en faveur du *maréchal de Mac-Mahon*, un légitimiste. On crée donc bien l’*institution* même de la présidence de la République.

Il ne restait plus alors qu’à voter le *24 février 1875* la première loi constitutionnelle, justement relative au *Sénat*, un Sénat souhaité par les rédacteurs comme devant être le pivot du nouveau régime, garant du caractère conservateur de la République, une loi constitutionnelle complétée par celles du *25 février* sur *l’organisation des pouvoirs publics* et du *16 juillet sur les rapports entre les pouvoirs publics*.

Cette constitution de la III° entre en vigueur le 8 mars 1876 ; une constitution faite de 3 textes juxtaposés sans proclamation de principes ni déclaration de droits. Un texte purement procédural et de compromis.

On a donc des lois plutôt modestes (en tout 34 articles) tant par leur taille que par leurs objectifs, au surplus particulièrement faciles à réviser (et pour cause…), ce qui n’a pas empêché cependant à la *III° République* de durer jusqu’en 1940.

A. Les acteurs constitutionnels

Ils constituaient au départ les éléments d’un régime parlementaire *dualiste* qui aurait été susceptible de fonctionner aussi bien en régime républicain que sous une éventuelle monarchie constitutionnelle. Et donc face au Parlement bicaméral, on avait institué un Chef d’Etat qui ne devait pas être au départ aussi faible qu’il le fut par la suite.

1. L’exécutif

Un bicéphalisme comme il se doit en régime parlementaire associant un *Président de la République* irresponsable et un *gouvernement* responsable devant le Parlement.

a. Le Président de la République

Il est élu pour 7 ans par les deux chambres réunies alors en *Assemblée Nationale*, sans autre condition que celle de ne pas appartenir à une famille ayant régné sur la *France* (une leçon du passé…). Il est irresponsable sauf crime de « *haute trahison*».

Il dispose du pouvoir réglementaire (donc non le *Gouvernement*), du pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires, du commandement des forces armées, de la nomination et de la révocation des ministres. Il accrédite les ambassadeurs, signe les traités, a le droit de grâce, a l’initiative des lois (non le *Gouvernement* qui donc ne dispose pas juridiquement du pouvoir d’amendement) et peut demander une seconde délibération de la loi avant de la promulguer, convoque en session extraordinaire les assemblées et enfin prononce la dissolution de la *Chambres des députés* mais sur *avis conforme* du *Sénat*.

Soit un ensemble nullement négligeable. Mais le tout avec *contreseing*.

b. Le gouvernement

Les ministres étaient nommés (curieusement, rien n’est dit explicitement dans les textes, décidément bien sommaires, et donc on faisait découler ce pouvoir de celui de nommer aux emplois publics) et révoqués par le *Président* mais ils étaient aussi *responsables politiquement* devant les *deux* chambres (d’où le contreseing des actes du chef d’Etat) et *pénalement* devant le *Sénat* constitué en *Haute Cour de Justice*.

Ils géraient quasiment tous un département ministériel et siégeaient au Conseil des ministres, présidé par le *chef de l’Etat* au sein duquel devaient être prises solidairement les décisions.

Cela étant, notons que les textes n’évoquaient pas le *gouvernement* mais les *ministres* et aucune mention n’était faite d’un chef du gouvernement appelé *Président de Conseil*. Mais la logique du régime parlementaire conduisait inéluctablement à l’existence d’un organe collégial gouvernemental piloté par un *chef de gouvernement*.

Et en théorie, les Chambres n’avaient pas à intervenir dans la constitution du gouvernement puisque le texte constitutionnel ne prévoyait pas un vote dit d’investiture mais *de facto*, logique du régime parlementaire aidant, les *présidents du Conseil* présenteront leur équipe et leur programme aux chambres en vue de leur demander la confiance.

2. Les Assemblées

Nous avons un bicamérisme égalitaire, avec même une certaine prééminence du *Sénat* sachant que c’est bien la **réunion** des deux assemblées qui constitue *l’Assemblée Nationale*.

a. Le Sénat

C’était le *cœur* du compromis de 1875.

300 membres (314 à partir de 1919 pour tenir compte du retour des départements d’*Alsace* et de *Moselle*) avec, jusqu’à la *révision constitutionnelle du 14 août 1884,* 75 *inamovibles*, désignés par l’Assemblée nationale et constituante de 1871 puis cooptés (c’est-à-dire choisis) par les sénateurs, les 225 autres étant élus pour 9 ans, avec renouvellement par tiers tous les 3 ans, au scrutin de liste départemental par un collège d’élus locaux (les députés y étant noyés), ce qui favorisait la *France* rurale et donc conservatrice; tel était le but recherché : garantir cette coloration politique conservatrice et ainsi donner des pouvoirs significatifs à cette assemblée histoire de *bloquer* si besoin la chambre des députés.

Plus précisément, ce collège électoral était composé donc dans chaque département par les députés, les conseillers généraux, les conseillers d’arrondissement et un délégué par *conseil municipal*; une représentation qui, au départ, ne tenait pas compte de la population de chaque commune et qui fut modifiée en 1884 afin d’introduire une certaine dose de pondération, les grandes communes bénéficiant alors de plusieurs délégués sénatoriaux (une échelle allant de 1 à 24, *Paris* ayant droit à 30).

Ainsi, exceptée la priorité de l’examen du budget par la *Chambre des députés*, le *Sénat* avait la totalité du pouvoir législatif, de l’initiative à l’adoption des lois, puisque celles-ci devaient être adoptées « *en termes identiques*» par les deux assemblées ; aucune n’avait le dernier mot.

Il avait aussi un rôle déterminant dans la *révision* constitutionnelle puisqu’il fallait son accord et il pouvait s’ériger en *Haute Cour de Justice*.

Enfin *l’article 6 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875* affirmait que les ministres étaient responsables politiquement devant « *les*» chambres, le *Sénat* pouvait donc renverser les gouvernements alors même qu’il ne pouvait, lui, être dissout, d’où un certain déséquilibre au profit de cette chambre mais ce n’était guère surprenant compte tenu des intentions des rédacteurs de la constitution.

b. La Chambre des députés

Les députés étaient élus pour 4 ans au suffrage universel direct au scrutin uninominal majoritaire à 2 tours dans le cadre de l’*arrondissement* (à l’exception de courtes périodes : 1885-1889 et 1919-1927 avec pour cette période une expérience de représentation proportionnelle départementale combinée au scrutin majoritaire), c’est-à-dire celui pratiqué auparavant sous la monarchie constitutionnelle et le *Second Empire* mais dans des conditions davantage démocratiques même s’il faut rappeler qu’étaient exclus les femmes et les militaires.

La *Chambre* exerçait les mêmes pouvoirs législatifs et de contrôle du *Gouvernement* que le *Sénat* mais pouvait être dissoute, avec l’accord du *Sénat*, par le *Chef de l’Etat*.

B. La mise en œuvre

Le compromis de 1875 allait être remis en cause avec la première expérience de « cohabitation » entre un chef de l’Etat élu pour 7 ans en 1873, monarchiste (*Mac-Mahon*) et une *Chambre des députés* devenue clairement républicaine à la suite des élections législatives de février mars 1876 (360 sièges contre 280 sièges en faveur des monarchistes et des bonapartistes). Plutôt que le leader républicain *Gambetta*, *Mac-Mahon* préféra appeler à former le gouvernement un homme centriste *Dufaure* puis après l’échec de ce dernier, un opportuniste *Jules Simon* qui dut aussi démissionner à son tour après avoir reçu un net désaveu du chef de l’Etat le 16 mai 1877, lequel le remplaça par *de Broglie*, en phase avec ses opinions.

L’enjeu de cette crise du 16 mai était de savoir si le *Gouvernement* devait avoir la confiance à la fois du chef d’Etat et de la Chambre, le premier réclamant la confiance, donc un régime parlementaire *dualiste* (*Mac Mahon* a pu dire qu’il n’était pas responsable devant le Parlement comme les ministres mais qu’il l’était envers la *France*), la seconde estimant que seul comptait le *monisme*. *De Broglie* a été mis en minorité et donc le seul moyen de trancher le blocage était la dissolution de la Chambre obtenue avec l’accord du Sénat. Le Président s’engagea personnellement au cours de ces élections.

Les Républicains remportent la majorité (même si elle diminua) le 15 octobre et *Mac-Mahon*, désavoué dès lors, dut se soumettre (non sans mauvaise volonté : il a tenté une dernière manœuvre en nommant à la tête du *Gouvernement* un généralmais la Chambre a refusé d’entre en contact avec lui…) et il finit par démissionner le 30 janvier 1879 lorsqu’il perdit son dernier appui, le *Sénat*, devenu républicain à son tour.

Il est remplacé par *Jules Grévy* qui dans son **message du 6 février** allait donner l’orientation pour la suite de la *III° République*, à savoir ne jamais entrer en lutte « *contre la volonté nationale, exprimée par les organes constitutionnels*», soit la consécration du caractère *moniste*, l’effacement du *Président de la République* et la désuétude du droit de dissolution qui ne sera plus jamais utilisé sous cette République : il est vu comme, en somme, un « coup de force » dans le sens où une autorité non issue du suffrage universel direct ne saurait renvoyer une assemblée élue directement par le Peuple devant les électeurs.

Ainsi le compromis entre République et monarchie a pris fin au profit de la première et l’équilibre des pouvoirs, recherché initialement, s’est dégradé tant entre l’exécutif et le Législatif qu’au sein même de ces deux pouvoirs.

Au sein de l’exécutif, le *Président* a renoncé à tout rôle actif, sauf exceptions qui furent alors fatales pour les présidents *Jean Casimir-Perier* (1895) et *Alexandre Millerand* (1924) contraints à démissionner en dépit de leur irresponsabilité politique. Ils doivent accepter les ministres ayant la confiance de la Chambre et ont perdu *de facto* le droit de dissolution, se contentant pour l’essentiel d’une magistrature dite d’influence.

En parallèle montait en puissance un chef du gouvernement non mentionné par les textes mais *inéluctable* en régime parlementaire que fut le *Président du Conseil* mais il faudra attendre la *Loi de Finances du 23 décembre 1934* pour voir enfin officialisée par un texte de droit, quoique législatif, cette institution de la *présidence du Conseil* et le *décret du 31 janvier 1935* pour que soient organisés les services de cette *présidence du Conseil* installée alors à l’*Hôtel* *de* *Matignon*.

Les gouvernements de la III° République ont été marqués par une forte **instabilité** (de 1871 à 1940, 104 gouvernements), aucun n’ayant dépassé 3 ans, la durée moyenne étant de 6 à 7 mois. Et donc au final, c’est bien tout l’exécutif qui a été affaibli et pas seulement le *chef d’Etat*… Aussi la pratique du régime conduisit progressivement vers un « régime d’assemblée », un parlementarisme absolu.

Les Chambres ont exercé pleinement le pouvoir législatif, dans un contexte où la loi est censée être « *expression de la volonté générale*», le pouvoir réglementaire restant secondaire, celui d’exécuter la loi.

Cela étant, ce *Parlement* tout puisant ne l’était pas tant que cela dans l’entre-deux guerres notamment où ses divisions internes l’ont conduit à **déléguer** sa compétence au gouvernement par le biais des « *décrets-lois*» tout en conservant une forte fonction de contrôle n’hésitant pas à mettre en minorité le gouvernement, donc à le renverser puisque n’existaient pas des procédures rationalisées.

On restait dans la logique du régime parlementaire *simple* ; n’importe quel ministre pouvait *de facto* engager la responsabilité du gouvernement, aucune condition de forme ou de majorité n’existe pour le refus de confiance et donc une équipe gouvernementale pourra démissionner après un refus de confiance à la majorité relative sur une simple question secondaire.

Souvent, on aura un parlementaire qui fait une demande d’explication au *Gouvernement*, ce que l’on va dénommer une *interpellation* et le débat sur cette interpellation est clos par le vote d’une résolution par laquelle la Chambre exprime ou non sa confiance.

C’était d’autant plus facile que le droit de dissolution, contrepartie en principe au bénéfice de l’exécutif était paralysé, tabou même, depuis la crise de 1877 et ses suites.

Ce régime finit par tomber dans l’indifférence de l’opinion, tout de même au bout de 65 ans de fonctionnement, le 10 juillet 1940.

Suite à l’invasion allemande de mai 1940, le gouvernement *Paul Reynaud* démissionna pour être remplacé par un gouvernement dirigé par le *Maréchal* *Pétain* qui négocia l’armistice. *Pétain* obtint des deux chambres, séparément puis réunies en *Assemblée Nationale*, selon la procédure exigée pour la révision, le vote de *la loi constitutionnelle du 10 juillet 1940* qui donna « *tout pouvoir au gouvernement de la République sous l’autorité du maréchal Pétain, à l’effet de promulguer par un ou plusieurs actes une nouvelle constitution de l’État français*».

Ce fut le régime dit de *Vichy*, soit un régime autoritaire sous tutelle de l’occupant nazi qui dura jusqu’au rétablissement de la légalité républicaine par *ordonnance du 9 août 1944* du *général de Gaulle*, président du *Gouvernement Provisoire de la République Française*.

***11. La Constitution du 27 octobre 1946***

Le 21 octobre 1945 était élue au scrutin de liste proportionnel à la plus forte moyenne une nouvelle *Assemblée Nationale*; de même était organisé un référendum permettant de poser au peuple deux questions relatives à la nature des pouvoirs de cette *Assemblée Nationale*:

* Première question : « *voulez-vous que l’Assemblée élue ce jour soit constituante ?*»
* Deuxième question, si donc le Peuple a répondu oui à la première « *approuvez-vous que les pouvoirs publics soient jusqu’à la mise en vigueur de la nouvelle Constitution organisés conformément au projet de loi-ci contre ?* », ce qui va devenir la *loi du 2 novembre 1945* « *portant organisation des pouvoirs publics*».

La réponse largement positive à la 1° question consacra la fin *officielle* de la *III° République*.

La *loi de 1945* imposait la ratification populaire du projet de constitution élaboré par l’Assemblée et le premier projet (instaurant très clairement un déséquilibre au profit d’une Assemblée unique) fut repoussé par *référendum le 5 mai 1946*, ce qui entraina l’élection d’une deuxième Assemblée constituante (2 juin 1946) qui proposera donc un second projet. Lequel fut adopté le 13 octobre 1946 sans enthousiasme (en gros un tiers pour, un tiers contre, un tiers d’abstentionnistes !). Le texte a donc été promulgué le 27 octobre 1946.

Cette constitution était précédée d’un préambule contenant un certain nombre de *« principes politiques, économiques et sociaux particulièrement nécessaires à notre temps*» tout en faisant référence aux « *principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*» et en réintégrant la *Déclaration des droits de l’Homme et du Citoyen de 1789*.

A. Les acteurs constitutionnels

La République reste en définitive fidèle au régime parlementaire mais en favorisant toujours le Législatif, dorénavant expressément dominé par l’*Assemblée Nationale*, soit le nouveau nom de la Chambre des députés et en consacrant juridiquement le *monisme* tout en essayant pour la première fois, dans l’histoire constitutionnelle française, des mécanismes de parlementarisme *rationalisé*.

1. Le Parlement

Contrairement au premier projet d’avril, il est bicaméral. Mais la seconde chambre, par réaction au *Sénat* trop puissant de la République précédente, est particulièrement affaiblie au risque de rendre quelque peu factice ce bicamérisme ou du moins a-t-on pu parler d’un « *monocamérisme tempéré*».

a. L’Assemblée nationale

Elle succède à la *Chambre des députés* et constitue l’organe principal du régime. Les députés sont élus au scrutin proportionnel à la plus forte moyenne et siégeaient au moins 7 mois par an (plus si la majorité d’entre eux ou leur président le désirait).

Selon le célèbre *article 13*, « *L’Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit*». Ce qui réduisait la deuxième chambre à un rôle consultatif et semblait interdire la pratique des décrets-lois (on voit encore une réaction contre la *III° République*).

Mais dès 1948, cette disposition a été méconnue et le *Conseil d’État,* dans un célèbre *avis du 6 février 195,* s’est résigné à justifier cette pratique en distinguant les « *matières législatives par nature*» (relatives aux libertés publiques notamment) que l’on ne peut pas déléguer et les autres, susceptibles d’être déléguées (une technique des domaines qui inspirera la *V° République*).

Cela étant, le domaine de la loi restait illimité, la nature juridique de la loi demeurait inconditionnée (pas de contrôle de constitutionnalité car on ne contrôle pas l’expression de la volonté générale) et le règlement restait un acte secondaire et pouvant être contesté devant le juge.

*L’Assemblée Nationale* dominait complètement la procédure législative et le *Conseil de la République*, c’est-à-dire la deuxième chambre, ne donnait qu’un avis public jusqu’à la *révision constitutionnelle de 1954*, un avis facile à surmonter si besoin en deuxième lecture par un vote à la majorité absolue.

C’est aussi le *Parlement* qui autorisait la déclaration de guerre (vote à *l’Assemblée Nationale*, avis du *Conseil de la République*) et pour le contrôle, **seule** *l’Assemblée Nationale* accordait ou non son investiture au nouveau gouvernement et à son chef et **seule** pouvait mettre en jeu leur responsabilité à la majorité *absolue* des *membres*,

* Soit en refusant la confiance demandée par la question dite de confiance,
* Soit en votant une motion de censure.

b. Le Conseil de la République

Ses membres étaient élus au suffrage indirect départemental par les représentants des collectivités territoriales selon un système assez complexe (visant à réduire la domination antérieure des zones rurales) mais en 1948, on est revenu au système de la *III° République* à quelques nuances près.

Le changement de nom traduit bien l’**affaiblissement** de la 2° chambre au regard de la *III° République*. Certes, il participe à l’exercice du droit d’amnistie, à l’autorisation de ratifier certains traités, à la désignation d’un certain nombre d’organes comme le *Président de la République*, le *Comité constitutionnel*, le *Conseil Supérieur de la Magistrature*…), mais il n’en restait pas moins placé en nette position d’infériorité par rapport à *l’Assemblée Nationale*

* Tant pour la fonction législative avec un rôle consultatif seulement jusqu’en 1954, corrigé ensuite par la faculté de bloquer la procédure d’adoption d’un texte par un vote à la majorité absolue (l’idée était au départ d’en faire une chambre de réflexion dans le but d’améliorer la qualité du travail législatif)
* Que pour la fonction de contrôle (plus question de renverser un gouvernement).

2. L’exécutif

Bicéphale comme il se doit en régime parlementaire mais avec cette fois un déséquilibre au profit du *Gouvernement* et de son chef consacré juridiquement.

a. Le Président de la République

Il est toujours élu pour 7 ans par le *Parlement* réuni en « Congrès » mais n’était plus rééligible qu’une fois. Il garde certaines prérogatives comme le droit de grâce et la nomination des magistrats du siège (mais une attribution exercée au sein du *Conseil Supérieur de la Magistrature*), la nomination de hauts fonctionnaires (en *Conseil des Ministres*), ou encore la présidence de divers organismes (ainsi le *Conseil des Ministres*, les conseil supérieur et comité de défense nationale), il perd l’essentiel du pouvoir exécutif en entérinant finalement l’évolution de la *III° République*: il n’a plus l’initiative des lois, il se contente de promulguer formellement, il n’a plus le pouvoir réglementaire et de toute façon, *tous* ses actes devaient être contresignés par le *Président du Conseil* et les ministres.

b. Le Président du Conseil et les ministres

Le *Président du Conseil* est d’abord *désigné* par le *Président de la République* puis investi par *l’Assemblée Nationale*, à la majorité *absolue*de ses*membres*. C’est seulement alors qu’il compose son gouvernement. Mais en vertu d’une pratique quasi immédiate, ce même *Président du Conseil* en est venu à se représenter une seconde fois devant *l’Assemblée Nationale* avec cette fois la composition de son gouvernement, soit une seconde investiture non prévue par le texte constitutionnel.

Pourquoi cette dissociation du sort du *Président du Conseil* et de celui des ministres ? C’était un élément de parlementarisme *rationalisé* par lequel on espérait conforter la prééminence du *Chef du gouvernement*, seul investi, qui plus est *a priori* à une majorité solide et pour une durée si possible longue. On verra que la *révision de 1954* viendra tirer les conséquences de l’échec de la procédure, un échec quasi immédiat avec cette double investiture qui pouvait conduire à un oui-non.

Le *Président du Conseil* hérite logiquement de la totalité du pouvoir exécutif et du pouvoir réglementaire ainsi que de l’initiative (monopolisée au sein de l’exécutif) des lois, de la direction des forces armées et de la nomination aux emplois civils et militaires non pourvus par le *Chef de l’Etat*.

Et si les ministres sont collectivement responsables devant l’*Assemblée* *Nationale*, **seul** le *Président du Conseil* pouvait, après délibération du *Conseil des Ministres*, engager la question de confiance (contrairement à la *III° République* ou faute de reconnaissance constitutionnelle expresse du *Chef du gouvernement*, n’importe quel ministre pouvait *de facto* engager la responsabilité) ; on voit là encore la volonté du constituant de renforcer l’autorité du *Président du Conseil*.

La rationalisation marque aussi la mise en jeu de la responsabilité politique du *Gouvernement* puisque celui-ci n’est obligé de démissionner **que si** la confiance lui est refusée *ou* **que si** une motion de censure était votée à la majorité absolue des *membres* de *l’Assemblée Nationale*.

En pratique, cela va s’avérer inutile puisque la mise en minorité, fût-ce à la majorité simple, suffira le plus souvent d’autant que les conditions drastiques d’utilisation de la dissolution ne permettaient pas un rééquilibrage.

B. La mise en œuvre

La tentative de rationalisation n’a pas empêché l’instabilité gouvernementale. On a eu 25 gouvernements en 12 ans avec des crises ministérielles assez longues.

On a vu l’usage de la « double investiture » conduisant au vote de confiance en faveur du *Président du Conseil* puis l’échec au vote suivant sur la composition du gouvernement... Et l’explication principale résidait dans le pluripartisme quelque peu débridé, accentué par la proportionnelle.

Cela étant, ce fut aussi l’**échec** des mécanismes de rationalisation.

Ainsi la dissolution, toujours quelque peu taboue depuis 1877, n’a été prévue que dans des conditions restrictives ; selon l’article 51, « *si au cours d’une même période de 18 mois, deux crises ministérielles surviennent dans les conditions prévues aux articles 49 et 50* (c’est-à-dire à la majorité absolue des députés de l’Assemblée Nationale), *la dissolution de l’Assemblée nationale pourra être décidée en Conseil des ministres* (…) *Ces dispositions ne sont applicables qu’à l’expiration des dix-huit premiers mois de la législature*».

Or les gouvernements avaient pris l’habitude de démissionner lorsqu’ils ne pouvaient obtenir le vote d’un texte sur lequel le *Président du Conseil* avait posé la question de confiance, bien que celle-ci ne leur soit refusée qu’à la majorité simple ; d’où la pratique du vote dit « calibré » consistant à refuser la confiance et à placer le gouvernement dans une obligation **politique** de démissionner (puisque les moyens de gouverner lui étaient refusés) sans que cela soit une obligation *constitutionnelle*; ainsi n’y avait-il pas *officiellement* crise empêchant l’application de la dissolution ! Certes, le 2 décembre 1955, le *Président du Conseil Edgar Faure* s’est tout de même trouvé en situation de prononcer la dissolution (une première depuis 1877) mais sans qu’il ait pu vraiment en tirer parti lors des élections législatives consécutives.

La *révision constitutionnelle du 7 décembre 1954* a quelque peu rapproché la *Constitution de 1946* des *Lois constitutionnelles de 1875* avec en particulier un pouvoir législatif redonné au *Conseil de la République* et donc une navette parlementaire mais sans remettre en cause la prééminence de *l’Assemblée Nationale* qui garde le dernier mot.

Et aussi avec la réunion des deux investitures en une seule portant tant sur le *Président du Conseil* que sur le gouvernement, le tout à la majorité *simple*. Mais cela ne suffit pas à sauver le système.

Le contexte difficile de la décolonisation, et notamment de la guerre d’Algérie, allait provoquer la chute de ce régime donnant naissance à la *V° République* qui saura tirer les leçons des *III° et IV° Républiques* sur le plan constitutionnel.