

LE RÔLE DE LA NOBLESSE DANS L'ÉVOLUTION DE LA PENSÉE CONSTITUTIONNELLE PENDANT LA RÉVOLUTION

Il peut paraître paradoxal de prétendre faire une place à la noblesse dans l'élaboration de la pensée constitutionnelle qui devait conduire la France en quelques rapides années de la monarchie absolue à la démocratie royale, de là au pas de charge à la république démocratique. D'abord parce que la réflexion qui, de Locke à Rousseau, de Montesquieu à Mably, a mis en place les fondements intellectuels de la légitimité d'un « contrat social » est trop généralement diffusée en France à la fin de l'Ancien Régime, pour qu'il soit possible, voire souhaitable, d'isoler l'apport spécifique de tel groupe plutôt que de tel autre, les contributions ayant le plus souvent un caractère purement individuel même si des « majorités d'idée » se mobilisent derrière elles. Ensuite et surtout parce que la noblesse — plus exactement la majorité de ses représentants dûment mandatés — a refusé dès 1789, de cautionner la constitution qui s'élaborait sous ses yeux, combattant énergiquement toutes les décisions prises au nom de la volonté générale, soutenant rageusement le principe du droit divin des rois, opposant aux décrets de l'Assemblée les « lois fondamentales » du royaume, dressant contre le droit naturel alors universellement invoqué la barrière de la tradition et des droits acquis. Dans ces conditions, pourquoi ne pas s'en tenir à ce constat négatif, avouer le désintérêt et l'hostilité de la noblesse aux constitutions, et ne pas reconnaître qu'elle n'avait d'autre ambition que de maintenir l'État monarchique dans la forme qui avait fait sa grandeur et préservé ses intérêts. Ce serait négliger des circonstances décisives pour l'avenir constitutionnel de la France. La première est de grande conséquence : ce sont surtout des nobles, par-delà la guerre d'Indépendance américaine, qui ont familiarisé les Français avec l'idée de constitution, La Fayette qui a traduit à leur usage celles des États d'Outre-atlantique, La Fayette qui en a assuré la gloire en les couvrant de son prestige mythique. La seconde n'a qu'un intérêt épisodique puisqu'en dépit de sa hardiesse elle devait tourner court : toute la noblesse convertie à l'idéal d'une monarchie constitutionnelle, mais se retournant bru-

talement, dans un instinct de survie, contre ce qu'elle avait adoré et ne laissant qu'à des individualités dès lors vouées aux gémonies (Mirabeau, Lameth), le soin de poursuivre, avec les armes du moment, la construction de ce qui avait été un moment l'idéal de tous. Enfin, comment oublier, qu'en dehors de Siéyès, vite muet, la seule tête constitutionnelle de la Révolution fut le marquis de Condorcet, auteur d'un projet de constitution auquel la Constitution de l'An II doit presque tout. La première constitution de la France, celle de 1791, fut d'une certaine manière un compromis entre les idées de la noblesse jacobine — les Duport, et les Lameth — et de la noblesse modérée (Mirabeau), tandis que la seconde est sortie, dans ce qu'elle avait de plus positif, de la tête d'un noble converti à la démocratie et à la république.

Avant que la noblesse se partage inégalement entre contre-révolutionnaires et révolutionnaires, elle a unanimement adhéré à un projet constitutionnel commun. Ses cahiers de doléances — quelle que soit par ailleurs sa volonté de liquider ou de préserver tel ou tel privilège — expriment la même volonté que ceux du reste de la Nation : transformer le régime en une monarchie constitutionnelle. L'exigence d'une charte des droits de la Nation, d'une constitution, est assortie, par les rédacteurs, de revendications très précises qui ne laissent aucun doute sur la volonté de la noblesse de mettre fin au pouvoir universel et arbitraire de la monarchie et de créer les organes qui assurent la souveraineté de la Nation. Les rédacteurs ont clairement défini les principes d'une monarchie constitutionnelle représentative et d'un partage des pouvoirs entre le roi et l'Assemblée : au premier le pouvoir exécutif, sous réserve d'un contrôle permanent et de la responsabilité des ministres ; à la seconde le pouvoir législatif et le consentement de l'impôt. Ce premier projet de constitution prévoyait de nombreuses garanties pour la liberté des citoyens, la suppression de toutes les mesures exorbitantes du droit commun et de tous les organes d'exception. C'est sur ces bases communes à la noblesse et à la bourgeoisie que devait se construire la Constitution de 1791. Mais alors le groupe nobiliaire le plus compact de l'Assemblée, replié sur des positions négatives, aura fait volte-face et se sera opposé à tous les décrets, constitutionnels et autres de l'Assemblée, et seules des individualités auront apporté leurs contributions personnelles à l'élaboration de la constitution et de la loi.

Il ne saurait être question de faire ici l'exégèse de la Constitution de 1791, encore moins de distribuer des certificats de paternité. La Constitution fut une œuvre collective où néanmoins deux partis s'illustrèrent en se combattant, et le hasard du talent et la distribution des influences voulurent que les leaders de ces partis fussent des nobles. D'un côté, Mirabeau, un homme presque seul, mais regroupant derrière lui des

majorités occasionnelles ; de l'autre, les Lameth et Duport, flanqués de leur porte-parole, le jeune Barnave, minoritaires de gauche, mais trouvant fréquemment un appui dans la partie modérée de l'Assemblée qui cherchait chez ces extrémistes un contrepoids au prestige et à l'ambition de Mirabeau.

I. — L'ÉQUILIBRE DES POUVOIRS

La Constitution de 1791 fut d'abord un compromis acquis au terme d'une lutte acharnée que se livrèrent les partisans du régime parlementaire — ceux qui désiraient voir s'établir une collaboration étroite entre l'Assemblée et le pouvoir exécutif, et les responsabilités partagées — et les tenants d'un régime d'Assemblée qui voulaient réduire le roi à la nullité. D'un côté Mirabeau, de l'autre le triumvirat (Duport, Lameth, Barnave). Pour comprendre les divergences constitutionnelles qui divisaient les leaders de la Constituante, à peu près tous formés à la même école mais qui faisaient de la situation des analyses différentes, il faut rappeler quelques-unes des conditions historiques qui pesaient sur les débats et infléchissaient les esprits en raison des craintes ou des espérances qu'elles donnaient à chacun.

Ce qui poussait le conseiller au parlement Adrien Duport, le courtisan repentin Charles de Lameth et le jeune Barnave, à mesurer très chichement au roi les attributs de la souveraineté et à le ligoter si étroitement qu'il n'eût plus qu'un rôle décoratif, ressortissait surtout à la méfiance et à la crainte, sentiments partagés assez généralement par l'Assemblée : le roi avait prouvé à maintes reprises qu'il cédait plus souvent au découragement ou à la peur qu'à la conviction, qu'il n'adhérait aux décrets de l'Assemblée que par impuissance à les rejeter, et qu'il attendait un moment favorable pour reprendre possession des pouvoirs que la Révolution lui avait ôtés. Cette méfiance était encore accrue par les craintes qu'inspirait l'entourage du roi et surtout par le rôle secret que l'on prêtait, non sans raison, à Mirabeau, dont l'éloquence persuasive, l'influence sur les députés et l'habileté manœuvrière faisaient courir un danger permanent aux thèses soutenues par le triumvirat.

De son côté, Mirabeau s'inquiétait de l'évolution d'une situation qui, avant même que la constitution fût achevée, dépossédait le roi de tous les pouvoirs de décision et de surveillance. La cause de ce glissement était double. Le jeu maladroit des ministres qui, par dépit ou par politique, dans l'espoir de provoquer par la lassitude ou la révolte un retournement de situation, renvoyaient toutes les affaires à l'Assemblée qui, de son côté, chargeait les comités, dont le rôle aurait dû se borner à l'élaboration de la loi, de rapporter sur des affaires qui devaient rester

du seul ressort de l'exécutif. Ainsi les décisions de politique générale comme la surveillance administrative glissèrent insensiblement du ministère vers l'Assemblée et l'équilibre des pouvoirs se trouva réduit à une fiction. Sensible à une dérive derrière laquelle il voyait poindre l'anarchie, Mirabeau souhaitait non seulement que le roi se ressaisît et cessât de faire le mort, mais surtout que ses attributions et ses pouvoirs fussent consignés de la façon la plus claire et la plus étendue dans la constitution. Les craintes de Mirabeau n'étaient pas vaines : ce qui était en jeu, c'était non seulement le pouvoir du roi, mais l'existence même de la monarchie constitutionnelle et Mirabeau alertait le roi sur les risques de dérapage qui mèneraient infailliblement à sa disparition. Si l'on ne ressaisissait pas immédiatement l'autorité,

« les pouvoirs seraient confondus de plus en plus ; les peuples finiraient par s'accoutumer à une autre espèce de gouvernement, et la royauté, entièrement nulle, graduellement avilie et cependant très coûteuse, ne paraîtrait bientôt qu'un fantôme dont on croirait pouvoir se passer »¹.

Pour Mirabeau, la constitution qu'élaborait la Constituante avait un double objet : elle devait fixer les textes qui régleraient les pouvoirs de chacun, mais surtout elle devait revenir sur les usages qui s'étaient établis pour rendre au roi, en même temps que sa dignité, l'ensemble des prérogatives qui seules, à ses yeux, permettraient de concilier la liberté avec l'autorité. On a dit que Mirabeau n'avait pas de projet politique clairement défini et que sa pensée fluctuait au rythme de ses ambitions et de ses intérêts. Pourtant, sa pensée constitutionnelle, plus pragmatique que théorique certes et en cela bien différente de celle de Siéyès, peut être très clairement définie et son influence fut décisive sur la rédaction de la Constitution de 1791, sur un point au moins, de grande conséquence : le partage des pouvoirs entre l'Assemblée et le roi. Le problème capital qui se posait alors était, en effet, d'assurer à la France un régime qui alliât les garanties et la stabilité. Or la constitution qui se dessinait dans l'esprit du triumvirat débouchait sur un double danger, soit que le roi, dépossédé, se décourageât et abdiquât, désertât ses fonctions, soit qu'au contraire, devenu agressif, il tentât de reconquérir par la force la plénitude de son autorité ; et sur un risque, facteur d'instabilité : que l'armature des institutions fût trop molle et que le royaume pût, au gré des événements, rester une monarchie ou devenir une république. Devant de telles éventualités dont les conséquences lui paraissaient également désastreuses, Mirabeau proposait la base d'une constitution qui écarte-

1. MIRABEAU, Note à la cour, décembre 1790, in *Correspondance entre le comte de Mirabeau et le comte de La Marck*, éd. par A. DE BACOURT, Paris, 1851, t. II.

rait à la fois le danger de voir le roi s'essayer à une restauration de son pouvoir dans son entière plénitude, et la tentation pour l'Assemblée d'annuler la magistrature royale et de mettre en péril les équilibres nécessaires en concentrant tous les pouvoirs aux mains de ses comités. Le projet qu'il proposait, combinait les exigences d'efficacité d'un exécutif responsable, et les garanties qui permettraient d'éviter tout retour à l'irresponsabilité et à l'arbitraire. La monarchie héréditaire devait disposer des pouvoirs de décision et d'action : l'exécutif dirigeait seul l'administration, veillait à l'exécution des lois et dirigeait la force publique. En revanche, le parlement périodiquement élu, devait être permanent, mais ne pas empiéter sur les responsabilités du roi et du ministère ; mais on devait reconnaître sa totale compétence dans l'élaboration de la loi, le vote de l'impôt ; les ministres devaient être responsables devant lui de leurs décisions et de leurs actes. Pour assurer la paix sociale et conserver les acquis de la Révolution, le roi devrait garantir les réformes accomplies depuis 1789 : la nouvelle division du royaume, la justice gratuite, la vente des biens du domaine et du clergé. Il devrait confirmer la suppression des ordres, des privilèges et exemptions pécuniaires, de la féodalité et des parlements, des pays d'États et des provinces. Également éloignée du pouvoir absolu et de la licence républicaine, une telle constitution devait assurer dans l'esprit de son défenseur, le juste milieu entre deux excès également fâcheux : « une monarchie tempérée »². Dans son exposé des motifs, Mirabeau définit fort bien la nature de la monarchie constitutionnelle telle qu'il la conçoit, et les dangers que préparent ceux qui, par scrupule, par crainte ou par ambition, veulent vider la monarchie de son nécessaire contenu. Ce que veut la France, dit-il, est un gouvernement doté d'un corps représentatif chargé de la confection de la loi, et d'une royauté héréditaire pour faire exercer par un seul le pouvoir exécutif. C'est, précise-t-il, « par plusieurs délégués qu'il [le peuple] veut faire ses lois, c'est par un seul qu'il veut les faire exécuter » ; et les législateurs tromperaient l'attente des Français s'ils fortifiaient le corps législatif aux dépens de la royauté et s'ils ne déléguaient pas à la monarchie « tous les droits que l'impérieuse unité des pouvoirs nécessite de lui accorder ». Mirabeau conclut que le pire des paradoxes, lourd d'orages pour l'avenir, serait de

« combattre la royauté en admettant la royauté, la rendre graduellement inutile, exagérer ses dangers, et préparer, par la Constitution même, une seconde révolution capable de bouleverser le royaume, et d'opérer ou son démembrement, ou le retour au despotisme »³.

2. Note à la cour du 14 octobre 1790, in *ibid.*

3. Note à la cour, fin décembre 1790, in *ibid.*

Le but de Mirabeau était donc clair : garantir les avantages de la Révolution et donner au pays une constitution qui conservât les principes fondamentaux qu'il avait définis. Hors de cette voie, on ne pourrait qu'aboutir à un régime monstrueux qui établirait un faux régime démocratique sans détruire le gouvernement monarchique, ou qui rendrait la royauté inutile sans établir une démocratie parfaite. Tout ce que la Révolution avait fait, tout ce qu'elle avait supprimé comme ce qu'elle avait construit, allait dans le sens souhaité par Mirabeau et fortifiait le pouvoir exécutif, en le gardant de toute tentation d'arbitraire et en renforçant son efficacité.

« Je veux faire observer qu'il n'est aucune destruction dont la Révolution ait donné le signal, qui ne fût une entrave pour l'autorité royale ; que cette autorité sera plus forte et plus inébranlable avec un seul corps législatif, qu'elle ne l'était dans un royaume hérissé de privilèges et de corps intermédiaires, composée de parties inégales se tiraillant entre elles et toujours prêtes ou à résister individuellement, ou à se coaliser. Cette surface parfaitement unie, qu'exige la liberté, rend aussi l'exercice de l'autorité bien plus facile ; cette égalité dans les droits politiques, dont on fait tant de bruit, est aussi un instrument du pouvoir »⁴.

La préoccupation essentielle de Mirabeau était de préciser le rôle de chacun des pouvoirs dans la constitution de manière à éviter toute confusion qui eût pu tourner à la dégradation des droits de la représentation nationale, ou à la déroute de l'autorité royale, deux hypothèses que les intrigues du château comme la volonté de la gauche de l'Assemblée inspirée par le triumvirat rendaient également vraisemblables. Aussi s'acharna-t-il avec obstination à combattre les vellétés, d'ailleurs non suivies d'effet, de l'entourage royal pour reconquérir les pouvoirs que l'Assemblée avait légitimement gagnés, et pour limiter les empiètements de cette même Assemblée sur l'autorité exécutive. La discussion des décrets constitutionnels, fut l'occasion d'âpres débats, et les plus importants d'entre eux, la question du *veto* et celle de l'attribution du droit de guerre et de paix, qui opposèrent Mirabeau à la gauche, lui permirent de préciser sa pensée en formulant sa propre définition d'une monarchie libre et constitutionnelle. Le roi serait-il totalement exclu de l'élaboration de la loi, ou participerait-il d'une manière ou d'une autre au travail législatif, aurait-il à dire son mot ou serait-il contraint d'accepter sans aucune réserve toutes les décisions de l'Assemblée ? Question fondamentale, car la nature du régime et la liberté du roi en dépendaient, qui,

4. Note à la cour, fin décembre 1790, in *ibid.*

sous le nom équivoque de droit de *veto*, opposa la droite et la gauche de l'Assemblée. Mirabeau avait sur la matière des convictions très fortes, conformes à sa définition de la représentation nationale qui ne séparait pas le roi de l'Assemblée, et à sa conception de l'exécutif qu'il ne voulait pas voir réduit à un rôle passif d'exécutant sans initiative. Il avait, dès avant que s'ouvrirent les débats sur les articles de la Constitution, affirmé ses principes avec l'énergie que son tempérament et son éloquence lui suggéraient :

« je crois, avait-il dit, le veto du roi tellement nécessaire, que j'aimerais mieux vivre à Constantinople qu'en France s'il ne l'avait pas. Oui ! je le déclare je ne connaîtrais rien de plus terrible que l'aristocratie souveraine de six cents personnes qui, demain, pourraient se rendre inamovibles, après-demain héréditaires, et finiraient comme toutes les aristocraties de tous les pays par tout envahir »⁵.

Pendant Siéyès, métaphysicien constitutionnel, déduisait les conséquences ultimes du principe de la séparation des pouvoirs, et refusait au roi tout droit de regard sur la loi. Plus accommodante et réaliste la gauche des triumvirs accordait au roi un veto suspensif, limité dans le temps. Mirabeau fut donc contraint d'affiner son argumentation pour tenter de convaincre ses collègues d'accorder au roi un veto qui ne serait limité que par l'impossibilité d'en faire un usage abusif et contraire aux vœux de la Nation et à l'intérêt même du monarque. Entre la crainte que le roi ne fût tenté de détruire la Constitution et d'étendre sans cesse son pouvoir, et la nécessité de lui donner les moyens de remplir sa fonction, la marge de manœuvre était réduite.

Dans une monarchie constitutionnelle deux pouvoirs coexistent, les représentants du peuple dont la fonction est la volonté, et un autre représentant, le roi, dont la fonction est l'action. Ce dernier, chargé du soin de maintenir l'équilibre, doit avoir le moyen de se maintenir. Ce moyen était la faculté de donner aux actes du pouvoir législatif le caractère de loi. Sans cette collaboration du roi, sans son acceptation volontaire, il pourrait être tenté de tourner la force publique contre le peuple ou ses représentants ; tandis que l'Assemblée, par une tentation que la condition humaine ne peut exclure, pourrait essayer de rogner les pouvoirs du souverain et de tenir le peuple dans l'abaissement. De là, ajoute Mira-

beau, « cette alliance naturelle et nécessaire entre le prince et le peuple contre toute espèce d'aristocratie ; alliance fondée sur ce qu'ayant les mêmes inté-

5. Discours du 16 juin 1789, *Le Moniteur*, juin 1789.

rêts, les mêmes craintes, ils doivent avoir un même but, et par conséquent une même volonté. »

Sans tomber dans des identifications abusives, on peut dire que, dans l'esprit de Mirabeau, le roi, mandataire suprême de tous les citoyens, jouait le même rôle que celui dévolu, dans la V^e République, au président élu au suffrage universel et sensé exprimer la volonté générale. Pour que cette magistrature exceptionnelle prît tout son sens, Mirabeau jugeait instant que le roi intervînt dans la législation, non comme une *prérogative* de sa fonction, mais comme une *garantie* pour la Nation ; c'est-à-dire non pour son propre intérêt mais pour celui des citoyens. Toutefois, ce droit de s'opposer aux décisions de l'Assemblée, droit naturel puisque dans l'esprit de Mirabeau le roi est partie constituante du *corps* législatif, ne saurait s'appliquer qu'à la loi et non à la constitution car on ne peut imaginer que l'on dispute à un peuple « le droit de se donner à lui-même la constitution par laquelle il lui plaît d'être gouverné ».

Pourtant, l'idée d'un veto exercé par un seul homme contre la volonté de toute une Assemblée offre de grandes difficultés, surtout lorsque cet homme doit être investi de la force publique.

« Toutes ces objections, ajoute-t-il, disparaissent devant cette grande vérité que, sans un droit de résistance dans la main du dépositaire de la force publique, cette force pourrait souvent être réclamée et employée malgré lui à exécuter des volontés contraires à la volonté générale. »

Pour cela une seule mesure, qui avait déjà été discutée et que Mirabeau avait fortement combattue, suffirait : l'exclusion du public des séances de l'Assemblée et l'interdiction de rendre compte de ses délibérations. À partir de là, il serait loisible aux représentants d'exclure de leur sein tout membre qui s'élèverait contre leurs décisions, de réduire à leur gré l'autorité royale, enfin d'imposer leur dictature légale. Le veto du prince a donc pour fonction de maintenir la liberté du peuple. D'ailleurs, il ne lui sera pas possible d'en user contre la volonté populaire : car s'il s'opposait à une bonne loi, l'Assemblée pourrait refuser l'impôt et paralyser le pouvoir exécutif. Le roi devrait alors en appeler au peuple, dissoudre l'Assemblée et, si le peuple accordait sa confiance aux mêmes députés et les renvoyait à l'Assemblée, le roi n'aurait d'autre choix que de se soumettre. Ceux qui veulent dénier au roi le droit de veto ou ne lui en accorder qu'une caricature préparent le renversement de la constitution et d'affreuses convulsions : car comment pourrait-on contraindre un monarque héréditaire que la constitution a revêtu de la puissance publique, à exécuter des lois qu'il n'aurait pas approuvées ? On ne

peut contraindre le roi à n'être qu'un exécuteur contraint, sans l'armer contre le pouvoir législatif. Au contraire, les précautions (annualité de l'Assemblée, refus de l'impôt) prises par la constitution, enlèvent au roi le désir et la possibilité d'abuser de son droit, et assurent la paix publique ⁶. Il était nécessaire d'analyser dans le détail la démonstration de Mirabeau car elle représente l'état le plus élaboré de la pensée constitutionnelle de la noblesse « libérale modérée » au début de la Révolution ; celle de la noblesse plus jacobine entraînée par Duport et Lameth, qui l'emporta finalement dans le débat sur le veto, était moins solide dans ses principes et essentiellement motivée par la méfiance à l'égard du roi et du gouvernement. Mirabeau, de son côté, soucieux avant tout d'équilibre, tenait aussi en suspicion une assemblée qui tendait à tout envahir et qui donnait chaque jour des exemples de sa volonté de se substituer au pouvoir exécutif et de le réduire à la nullité.

Mais les intentions de Mirabeau resteraient obscures si l'on n'ajoutait que, profondément convaincu de la nécessité de faire concourir le roi à l'élaboration de la simple loi, il ne lui reconnaissait aucune compétence dans la rédaction de la constitution, pour laquelle sa sanction était inutile : il lui suffisait de la promulguer et ne pouvait en aucun cas s'opposer ou retarder aucun décret constitutionnel voté par l'Assemblée.

Le désir de Mirabeau de donner à la constitution une marche sûre qui assurât à la monarchie les responsabilités d'un véritable exécutif, et à l'Assemblée le contrôle qui interdit au ministère toute velléité d'abuser de son autorité contre la nation et ses représentants, lui dicta aussi la solution qu'il proposa dans une question constitutionnelle décisive : à qui devait-on attribuer le droit de guerre et de paix, au roi ou à l'Assemblée ? À droite (Clermont-Tonnerre), la réponse était claire : au roi. À gauche (Charles de Lameth), elle ne l'était pas moins : à l'Assemblée. La proposition de Mirabeau se situait, apparemment, entre ces deux extrêmes dont la rigidité était également dangereuse.

« Ne peut-on pas, interrogea-t-il, pour une des fonctions du gouvernement, qui tient tout à la fois de l'action et de la volonté, de l'exécution et de la délibération, faire concourir au même but, sans les exclure l'un par l'autre, les deux pouvoirs qui constituent la force de la nation et qui représentent sa sagesse ? [...] En un mot, [...] ne doit-on pas attribuer concurremment le droit de faire la paix et la guerre aux deux pouvoirs que notre Constitution a consacrés ? »

Dans l'esprit de Mirabeau, l'initiative devait appartenir au roi, mais de nombreuses garanties devaient en fait limiter sa marge de manœuvre.

6. Discours du 1^{er} septembre 1789, *Le Moniteur*, sept. 1789.

Pour des raisons pratiques et par la nature même du régime monarchique, on ne pouvait attribuer à l'Assemblée le droit de décider seule de la guerre et de la paix, tout en laissant au roi les soins de l'exécution. Mais le ministère ne devait pas être abandonné au caprice ou à l'ambition. Le législatif devrait approuver, poursuivre les ministres coupables de précipitation ou d'avoir engagé une guerre injustifiée comme criminels de lèse-nation ; en cas de guerre, l'Assemblée devrait réunir la garde nationale pour prévenir toute éventualité et déjouer toute intention maligne de l'armée placée aux frontières. Mirabeau avait conclu : « Mon système consiste à accorder concurremment le droit de faire la paix ou la guerre aux deux pouvoirs que la Constitution a consacrés. » Devant l'hostilité de la gauche, qui l'avait trop bien compris, il dut céder un peu de terrain et si le texte adopté ne correspondait pas entièrement à ses intentions, du moins s'accordait-il parfaitement avec ses précautions oratoires. Le roi aurait la proposition et la sanction, mais il ne pourrait seul déclarer la guerre. Fidèle à son système, Mirabeau avait là encore essayé d'éviter la confusion des pouvoirs et pris des garanties contre les deux fléaux qu'il redoutait également : le retour au despotisme, et le risque d'aristocratie qu'il voyait poindre dans les intentions de la gauche de l'Assemblée ⁷.

Entre la noblesse qui siégeait à droite et qui s'offusquait de l'idée même d'une constitution qui fixât et limitât les pouvoirs du roi, et celle qui entraînait la gauche, Mirabeau avait représenté l'opinion moyenne qu'il avait en même temps adoptée et définie et qui devait triompher dans la Constitution de 1791.

C'est surtout entre les nobles de diverses tendances que s'étaient jouées les grandes questions constitutionnelles. C'est pourtant ce qui ne doit pas étonner quand on se rappelle et leur nombre dans l'Assemblée et le prestige qui découlait de leur ascendant naturel et des mérites de plusieurs. Cette pression, que la noblesse avait exercée sur l'Assemblée constituante, devait disparaître dans les assemblées suivantes, sans que pourtant cessât de s'exercer, par suite d'un accident cette fois et de manière individuelle, l'influence de la noblesse dans l'évolution constitutionnelle de la France.

Les deux constitutions rédigées en 1793, dont l'une ne fut jamais adoptée et l'autre jamais appliquée, mais qui marquèrent jusqu'à nos jours de leur empreinte presque toutes les constitutions françaises, doivent en effet tout ou beaucoup au plus illustre penseur de la période révolutionnaire, le marquis de Condorcet.

7. Discours des 20 et 22 mai 1790, *Le Moniteur*, mai 1790.

II. — LA DÉFINITION DE LA DÉMOCRATIE

Avec Condorcet, nous n'avons plus affaire à un empiriste naviguant au gré des circonstances, cherchant un compromis entre le désir de conserver la monarchie et la volonté de reconnaître les droits de la Nation, mais à un théoricien, héritier des diverses traditions des Lumières, familier de la pensée américaine (Th. Paine) et des spéculations anglaises les plus avancées (D. Williams). Loin de s'opposer aux progrès de la Révolution, le marquis jacobin, comme la quarantaine de députés nobles de la Convention, en a suivi la marche et a tenté de fixer, dans le cadre de la république, les principes d'une démocratie qui donnerait aux citoyens les garanties les plus étendues et limiterait au minimum les initiatives de l'État, source de servitudes toujours dangereuses pour les libertés individuelles. De Thomas Paine, l'un des fondateurs de la république américaine, Condorcet a surtout retenu un principe : la subordination de l'exécutif au pouvoir législatif. De David Williams, clergyman libre-penseur, appelé en consultation à Paris par le Comité de constitution, Condorcet, rédacteur du projet de constitution, reçoit une révélation : toute délégation de pouvoir, toute fonction ne doivent être accordées qu'à la faveur de l'élection.

Cependant, avant de subir ces influences étrangères, qui l'avaient confirmé dans sa conviction démocratique et avaient accru sa méfiance à l'égard du pouvoir, Condorcet avait évolué comme beaucoup de ses contemporains et affiné progressivement sa définition de la citoyenneté. D'abord fortement marqué par l'idéologie physiocratique, il ne reconnaissait de citoyens que dans les propriétaires, en descendant, il est vrai, jusqu'au niveau de la propriété parcellaire et n'excluant que les prolétaires⁸. Mais cette concession aux idées à la mode ne satisfaisait qu'imparfaitement Condorcet, sensible à la contradiction entre une exigence, qui pouvait n'être qu'un préjugé, et la nature même du droit de suffrage qui ne pouvait être que naturel et individuel. Aussi, dès 1789, devint-il un partisan convaincu du suffrage universel, et dénonça-t-il les décrets de décembre 1789 qui avaient soumis l'éligibilité au paiement du *marc d'argent*.

Irrité par la Constitution de 1791 qui instituait deux catégories de citoyen, il accueillit avec enthousiasme la proclamation de la République qu'il appelait de ses vœux depuis déjà longtemps, et pour laquelle il avait tenté de mobiliser ses concitoyens dès le mois de juillet 1791. Élu à la Convention et nommé rapporteur du Comité de constitution aux côtés d'Hérault de Séchelles et de Danton, il travailla presque seul à la

8. Lettres d'un bourgeois de Newhaven, 1787, in *Œuvres de Condorcet*, publiées par A. CONDORCET-O'CONNOR et M.-F. ARAGO, Paris, 1847-1849, t. IV.

rédaction du projet qui ne fut jamais adopté par l'Assemblée mais qui servit de modèle à la Constitution du 24 juin 1793 qui en adopta la plupart des principes.

Condorcet, écartant toute référence divine, prétendait ne fonder la Constitution que sur deux principes : la raison et la justice, et sur une exigence démocratique : la nécessaire obéissance aux lois devait se combiner avec l'exercice de la souveraineté nationale, de la liberté individuelle et de l'égalité. Au nom de la raison et de l'égalité, il condamnait l'hérédité politique ; pour des raisons naturelles, historiques et politiques, il déclarait la République « une et indivisible » ⁹. Il ne saurait être question ici de faire une exégèse de la Constitution de Condorcet que l'on trouvera ailleurs ¹⁰, ni des objections que lui opposèrent ses adversaires politiques, mais seulement de dégager les principes qui, soit qu'on les ait dénoncés soit qu'on s'en soit inspiré, devaient rester dans la pensée constitutionnelle des Français.

Dans l'esprit de Condorcet, diverses influences se télescopaient. De Montesquieu, il tenait que la démocratie directe était impraticable. Rousseau lui avait appris que la souveraineté populaire ne pouvait s'accommoder du système représentatif et que, dans l'impossibilité, dans un grand pays comme la France, d'établir le gouvernement direct, le peuple devait du moins contrôler très efficacement ses représentants et ratifier tous leurs actes et projets avant qu'ils aient force de loi. D'A. Smith et de Th. Paine il avait retenu la méfiance à l'égard de toute délégation de pouvoir, et une formule : « le gouvernement, même dans son meilleur état, n'est qu'un mal nécessaire » ¹¹. Lesté de ces traditions contradictoires, Condorcet s'efforça de les concilier : le régime serait représentatif, puisqu'il est la seule forme praticable. Mais il se combinerait avec tout ce que l'on pourrait conserver du gouvernement direct.

Dans cette perspective, Condorcet distinguait soigneusement les pouvoirs qui feraient l'objet d'une délégation et ceux que le peuple exercerait lui-même directement. Le pouvoir législatif devait être délégué, par l'élection au suffrage universel, à une assemblée unique (le bicamérisme est rejeté à la fois par répugnance pour les institutions anglaises, et par

9. Plan de Constitution présenté à la Convention Nationale les 15 et 20 février 1793, Paris, Imprimerie Nationale, 1793. On trouvera également ce texte dans les *Oeuvres de Condorcet*, op. cit. supra n. 8, t. XII.

10. Dans la thèse de F. ALENGRY, *Condorcet Guide de la Révolution française*, Paris, 1904 et Slatkine Reprints, Genève, 1971. On observera cependant que cet auteur est très faible sur deux points : il croit, à tort, que la Constitution subordonnait étroitement l'exécutif à l'Assemblée, et il ignore délibérément toutes les objections que lui faisaient ses adversaires, en particulier celle, d'ailleurs controuvée, d'élitisme.

11. Thomas PAINE, *Le Sens commun*, 1776.

souci démocratique) qui vote les lois et les décrets mais non les lois constitutionnelles : si la Constitution doit être modifiée, ce ne peut être que par une convention réunie spécialement à cet effet. L'initiative des lois appartient à l'Assemblée mais également au peuple qui exerce ainsi directement le pouvoir législatif. Les citoyens ont également le droit de censurer ou de demander la réforme des lois existantes (mais non des décrets ou des actes de simple administration). Le pouvoir exécutif devait, par nécessité, être délégué mais devait être soumis au législatif et, dans l'esprit de Condorcet, il n'avait qu'un rôle d'exécution car la méfiance à l'égard des ministres, héritée de la monarchie, était encore très forte. « Les ministres ont partout et dans tous les temps, écrivait Condorcet dans son exposé liminaire, excité la défiance des amis de la liberté. » Mais le mode de nomination du Conseil exécutif de la République, formé de sept ministres et d'un secrétaire élus au suffrage universel, atténuait cette subordination de principe, en leur donnant une légitimité nationale. Partout le peuple intervenait donc directement : il élisait lui-même les ministres, disposait de l'initiative et du référendum législatif, avait en outre le droit de faire mettre en accusation tous les fonctionnaires publics. Le dernier mot revenait toujours au corps électoral car, en cas de conflit entre la majorité des assemblées primaires et le corps législatif, celui-ci ayant perdu la confiance nationale était automatiquement dissout. Enfin, c'est au suffrage universel qu'appartenaient l'initiative de la révision constitutionnelle et la ratification par référendum plébiscitaire. Les assemblées primaires devenaient ainsi les foyers de toute la vie politique de la République.

Il est vain de s'interroger sur le fonctionnement d'une telle constitution dans une France où l'alphabétisation et le sens civique étaient encore embryonnaires, puisque aussi bien, elle resta à l'état de projet. Mais elle devait habiter la conscience des futurs constituants en 1848, 1946 et 1958, à travers la Constitution de l'an I, dont le rapporteur avait été un grand robin de l'Ancien Régime, Hérault de Séchelles, qui avait travaillé avec Condorcet et reproduisit quelques-uns de ses principes les plus originaux (suffrage universel même des étrangers domiciliés en France, référendum législatif et constitutionnel...).

Ainsi les deux premières constitutions de la France portent la marque de personnalités qui, après avoir appartenu à la société nobiliaire, s'étaient ralliées à la Révolution. Ils n'avaient certes pas, en ce domaine, un monopole. Les nombreux projets de constitution, les ébauches et les propositions, de Robespierre par exemple, sur le droit au travail et à l'assistance, riches de promesses pour l'avenir, montrent assez que la réflexion constitutionnelle n'était pas le souci exclusif de ceux qui avaient été désignés pour la rédaction des textes. Mais il y a dans cette

régularité avec laquelle des membres de l'ancienne aristocratie participèrent à l'élaboration des constitutions un sujet d'étonnement peut-être, mais plus encore une raison de modifier nos préjugés sur le rôle des nobles dans la Révolution et son évolution démocratique. Sans doute la première cause de cette priorité fut-elle la qualification. Condorcet, maître à penser de sa génération et le « dernier des philosophes », Hérault de Séchelles, ancien avocat général, étaient par la nature même de leur formation, des rapporteurs tout désignés qui s'imposaient en quelque sorte par leur expérience et leur savoir. Mirabeau dominait par son prestige une assemblée qui admirait son génie.

Mais le hasard des antécédents, du talent ou de l'aptitude compte moins que la conviction. La volonté de Mirabeau de mettre son éloquence au service d'une monarchie constitutionnelle qui lui paraissait être l'aboutissement logique de la Révolution, la passion de Condorcet pour la République et la démocratie, justifient amplement leur participation, dans un environnement hostile à ce qu'ils représentaient, aux actes qui fondaient, avec des fortunes diverses, le droit constitutionnel français. La noblesse, qui, ailleurs et sur d'autres champs, constituait une force d'opposition et freinait les évolutions, aura, par eux, versé une contribution remarquable à ce qui deviendra (avec la Déclaration des Droits de l'Homme) l'héritage le plus précieux légué par la Révolution. Le processus de la démarche, comme l'originalité des propositions, appartiennent au siècle ; leurs expressions les plus heureuses est leur bien. Gardons-nous cependant, comme semble le suggérer le titre de cette réflexion, de créditer le groupe nobiliaire des aspects positifs qui ne sont le fait que de personnalités atypiques, expression d'une opinion diffuse beaucoup plus que d'une classe sociale. L'invention dans le domaine constitutionnel comme dans tout autre, est le fruit de l'environnement en même temps que celui de ce scintillement passager que nous appelons le talent, et le hasard ici est plus fort que les déterminismes sociologiques.

Guy CHAUSSINAND-NOGARET,
E.H.E.S.S.