



Maurice Jallut

---

# Propositions pour un nouveau régime

---

Paris [France], Les Cahiers de l'Ordre français, 1962

In-8°, 118 pages

---

Texte repris du site "La Bibliothèque Royaliste" ( <http://www.royaliste.org> )

Texte mis en ligne le 25 décembre 2007, site fermé fin 2014

---

Extrait du Royaliste.org

<http://www.royaliste.org>

# Rétrospective

- Univers - Bibliothèque - JALLUT, Maurice - Propositions pour un nouveau régime -



Date de mise en ligne : mardi 25 décembre 2007

---

**Royaliste.org**

---

Environ l'an 1750, des Français s'avisèrent qu'ils n'étaient pas un peuple libre. Quelques voyageurs revenus d'Outre-Manche n'avaient pas vu dans l'Angleterre l'île farouche des régicides, la nation inquiète qui, depuis sept cents ans en lutte contre des monarques marqués trop souvent d'une origine étrangère, sombraient tour à tour dans le despotisme et l'anarchie. Ils n'avaient pas vu ou n'avaient pas voulu voir la persécution religieuse qui frappait les catholiques, le servage maintenu par une aristocratie dure et cupide qui spoliait les petits propriétaires [1], la presse, mode barbare de recrutement, qui alimentait en matériel humain les navres de sa Gracieuse Majesté. Ils n'avaient rien vu de tout cela mais ils avaient admiré une oligarchie de marchands et de grands seigneurs qui, dans leurs assemblées respectives, s'étaient fait reconnaître le droit de faire voter la loi et l'impôt et, partant, de faire obstacle à la volonté du Roi. Et ils s'étaient émerveillés qu'en 1688, le Parlement eût pu introniser un usurpateur, Guillaume d'Orange, proclamant ainsi une prérogative qui faisait de lui le véritable souverain puisque c'est de lui que le monarque souverain nominal, tenait sa couronne. Ainsi parce que l'Angleterre avait un roi dont l'autorité était affaiblie, parce que ce roi se trouvait en quelque sorte subordonné au Parlement, certains Français croyaient et disaient que les Anglais étaient un peuple libre. Et d'aucun ajoutaient que l'Angleterre avait une constitution et que la France n'en avait pas.

A vrai dire, il y avait une constitution en France comme il y en avait une en Angleterre. Elles avaient même ceci de commun d'être des constructions coutumières, des produits de l'Histoire. Elles s'étaient formées et développées selon les caractéristiques de chacun des deux peuples, suivant les exigences ou les avantages de leur position géographique, se mouvant en somme sur les données constantes de leur évolution historique. En France il avait fallu concentrer le pouvoir entre les mains d'une dynastie qui, représentant au-dessus du démembrement féodal le seul élément de cohésion et de force, était aussi la seule puissance capable de réaliser une unité de la Nation et de la défendre contre des entreprises que n'arrêtait pas une frontière dangereusement ouverte au Nord et à l'Est. En Angleterre où, au contraire, la conquête de 1066 avait imposé une dynastie étrangère, où la féodalité n'avait jamais ni vraiment morcelé le pays ni opposé le peuple à la noblesse, la Nation s'était constituée en quelque sorte spontanément et l'État s'était trouvé très vite divisé en deux forces toujours opposées, parfois hostiles, la Nation elle-même représentée par le Parlement et une royauté qu'elle considérait comme une puissance sinon étrangère du moins extérieure en ce sens qu'elle ne s'identifiait pas à elle. Ainsi, pour employer les termes dont usaient les juristes de l'Ancien Régime, la France était devenue une monarchie pleine et entière, l'Angleterre une monarchie partielle et restreinte.

C'est donc dans l'unité du pouvoir royal que les Français trouvaient la garantie de l'unité et de l'indépendance nationales. Beaucoup y voyaient aussi, en dépit des admirateurs du système anglais, la protection de leur liberté individuelle car la puissance de la Monarchie ne signifiait ni arbitraire ni despotisme. « C'est autre chose, écrivait Bossuet, que le gouvernement soit absolu, autre chose qu'il soit arbitraire. Il est absolu par rapport à la contrainte, n'y ayant aucune puissance humaine capable de forcer le souverain qui, en ce sens, est indépendant de toute autorité. Mais il ne s'ensuit pas de là que le gouvernement soit arbitraire : parce que outre que tout est soumis au jugement de Dieu, ... il y a les lois dans les empires contre lesquelles tout ce qui se fait est nul de plein droit... Et c'est là ce qui s'appelle le gouvernement légitime opposé par sa nature au gouvernement arbitraire. » Un peu plus tard, un conseiller au Parlement de Besançon déclarait que « la perfection de la liberté, son vrai terme, son dernier repos est la fixation du pouvoir dans les mains d'un chef comme celle du vaisseau dans le gouvernail du pilote. »

Parfaitement adaptée à son objet essentiel qui était d'assurer la sauvegarde de la Nation, la Monarchie pleine et entière n'apparaissait nullement incompatible avec les libertés des citoyens. Un corps de magistrats jouissant d'une indépendance totale puisqu'ils étaient propriétaires de leurs charges les garantissait contre l'abus du pouvoir. Le droit de remontrances tempérerait ce qu'il pouvait y avoir parfois de trop brutal dans les décisions royales. Il y avait enfin des franchises locales ou corporatives qui laissaient aux Français l'administration de leur village, de leur cité ou de leurs intérêts professionnels.

L'Ancien Régime connaissait donc une forme de libéralisme qui s'épanouissait à l'abri de l'autorité royale. L'une et

l'autre étaient des produits du développement historique de la Nation. Mais comme la puissance de la Monarchie était la condition même de l'unité et de l'indépendance du pays, elle s'était fortifiée au cours des âges et avait atteint au XVIII<sup>e</sup> siècle son apogée. En revanche, les libertés pouvaient paraître encore insuffisamment assurées et plutôt contenues en germe dans les lois et les institutions que formellement reconnues et respectées par le pouvoir. En un temps où l'ordre et la tranquillité régnaient dans tout le pays, où les frontières étaient inviolées, il était normal en somme que les Français songeassent à leur donner plus de consistance, plus d'étendue, plus de garanties. Encore une fois la nature de leur gouvernement ne s'opposait nullement à une conjonction de l'autorité et de la liberté.

Malheureusement, abusés par une philosophie qui, faisant fi des traditions nationales, allait chercher ses sources d'inspiration et ses leçons dans des exemples étrangers, entraînés par une anglomanie qui devint bientôt une véritable maladie des classes dirigeantes, les Français du XVIII<sup>e</sup> siècle crurent que la liberté ne pouvait trouver sa pleine expression que dans un système analogue à celui de l'Angleterre, c'est-à-dire dans un État où les pouvoirs étaient divisés. Oubliant que les Anglais n'étaient ni plus ni moins libres qu'eux, ils jugèrent pourtant que leur propre mode de gouvernement, parce qu'il concentrait l'autorité au lieu de l'éparpiller, ne pouvait que conduire à l'oppression des citoyens.

Les conséquences de cette erreur furent et sont encore incalculables. Les Anglais pouvaient sans doute se féliciter de leur constitution. Elle était adaptée à leur tempérament car c'était leur propre Histoire qui l'avait façonnée. Mais précisément parce qu'elle était une construction historique, typiquement britannique, elle ne pouvait convenir à un peuple dont l'évolution avait été toute différente. Et surtout elle ne pouvait être transplantée dans un milieu totalement étranger sans que les règles qu'elle contenait, et auxquelles leur caractère coutumier avait donné la souplesse et l'élasticité des institutions séculaires, ne fussent transformées en principes abstraits et rigides. L'esprit étroitement rationaliste du XVIII<sup>e</sup> siècle avait tous les défauts qu'il fallait pour opérer cette transmutation.

Il était donc fatal que, appliqué à la France, le régime anglais, décanté de tout ce que l'Histoire lui avait donné de concret, déformé par l'esprit de système et l'intelligence généralisatrice des philosophes « du siècle des lumières », ne fût qu'une construction artificielle et d'ailleurs prodigieusement fragile, qui n'a jamais pu vraiment faire corps avec la Nation. À cette substitution, les Français n'ont pas gagné la liberté abstraite qu'ils ont pourtant si souvent proclamée dans leurs déclarations des droits de l'homme et du citoyen. En revanche, ils ont perdu ces libertés positives qu'ils avaient dans leurs cités, dans leurs provinces ou dans leurs corporations et qu'ils pouvaient confirmer, étendre et fortifier sous la protection tutélaire de leur monarchie. Enfin le nouveau système, né et nourri d'abstractions, n'a pu leur assurer un gouvernement stable : treize ou quatorze constitutions qui sont autant d'échecs en portent l'éloquent témoignage.

Mais parce que ce système est artificiel, il n'a pu modifier la structure profonde de la Nation. La France reste, ce qu'elle fut toujours, un pays dont les éléments multiples, variés, disparates et parfois opposés ne peuvent conserver leur cohésion que sous l'autorité d'un pouvoir unique et indépendant. Ce n'est pas sans raisons que nos pères ont voulu que leur monarchie fût forte pour que leur patrie fût prospère et ses citoyens libres.

On ne peut donc envisager les institutions qui pourraient provoquer une renaissance nationale sans rechercher dans notre passé les données permanentes de l'État français. Faire commencer notre histoire à la Révolution est non seulement absurde et injuste, c'est aussi se condamner à ignorer les véritables structures politiques et sociales de la France. Et on ne peut davantage songer à une reconstitution de ces mêmes structures sans passer au crible d'un examen critique les principes sur lesquels on a prétendu fonder l'État depuis 1789. Accepter ces principes comme des axiomes intangibles de la science politique c'est fermer les yeux devant cette évidence qu'ils n'ont jamais pu donner à notre pays un gouvernement digne de ce nom. Ce n'est donc pas sur eux qu'il faut bâtir une France nouvelle. Encore est-il nécessaire de bien les connaître si l'on veut comprendre les causes de leur échec. Rassembler les apports du passé monarchique, essayer d'expliquer ce que l'on peut appeler le mirage anglais, étudier le système artificiel qui en est issu, examiner enfin et juger les résultats qu'il a donnés, voilà ce qu'il nous paraît indispensable de faire pour trouver la voie d'une véritable réforme politique et sociale.

[1] Émile Boutmy, dans un ouvrage sur *Le développement de la Constitution et des la Société politique en Angleterre*, cite un manuel édité en 1727 à l'usage des intendants, qui recommande à l'intendant modèle d'avoir l'oeil sur les terres juxtant celles de son maître et d'user de tous les moyens pour décider les petits propriétaires à vendre.

Extrait du Royaliste.org

<http://www.royaliste.org>

# La constitution historique de la France

- Univers - Bibliothèque - JALLUT, Maurice - Propositions pour un nouveau régime -



Date de mise en ligne : jeudi 3 janvier 2008

---

Royaliste.org

---

*Une bonne constitution est l'oeuvre du temps*

Napoléon

La France de l'Ancien Régime est essentiellement, fondamentalement, un État royal. Elle l'est dans le coeur des Français comme dans les formules juridiques. Le sacrement du Roi à Reims où il recevait l'onction faisait de lui un personnage ecclésiastique que les peuples vénéraient comme un représentant de Dieu sur terre. Même lorsque le sentiment religieux se fut émoussé, cette dévotion monarchique subsista. Le général Marmont qui devait être &mdash; avant de trahir &mdash; un serviteur de Napoléon, écrira dans ses *Mémoires* : « J'avais pour le Roi un sentiment difficile à définir, un sentiment de dévouement avec un caractère religieux. Le mot de Roi avait alors une magie et une puissance que rien n'avait altéré dans les coeurs droits et purs. Cet amour devenait une espèce de culte ».

L'amour pour le Roi et l'amour pour la Patrie se confondaient tant le Monarque et la France se trouvaient identifiés l'un à l'autre. Leur grandeur, leur prospérité s'alliaient si bien dans l'esprit des sujets que le sentiment monarchique ne pouvait en aucune façon diminuer ou altérer le patriotisme qui était, contrairement à ce que l'on croit parfois, aussi vif qu'il peut l'être de nos jours. L'amour du pays natal, le culte des ancêtres, le désir de voir la Nation puissante, tout cela nos pères l'éprouvaient comme nous-mêmes. Seulement il se voyaient l'image concrète dans la personne du Roi. « Un bon citoyen, écrivait Bossuet, aime son prince comme le bien public, comme le salut de l'État ».

Cette association si intime du patriotisme et de l'attachement à la personne du Roi &mdash; et, par delà le Roi, à l'institution monarchique &mdash; s'explique en effet par ce fait que l'État français s'est en quelque sorte forgé autour de la dynastie capétienne. La France est un État royal car l'État et la monarchie se sont soudés dès leur origine, plus tard dans leur développement et enfin dans leur plein épanouissement.

La constitution française de l'Ancien Régime est donc une constitution historique qui s'est édifée sur le régime féodal au cours duquel elle est née.

Le régime féodal est caractérisé par un démembrement de la puissance étatique. Les seigneurs féodaux, anciens fonctionnaires royaux ou grands propriétaires dotés d'un bénéfice, ont usurpé ou se sont fait octroyer certains des attributs de la puissance publique. Ils ont acquis le droit de faire la guerre, de battre monnaie, de rendre la justice, dépouillant ainsi l'État de la plupart de ses prérogatives. Sans doute les vassaux sont-ils astreints à quelques services envers leur suzerain : service d'ost, service de conseil, service de cour. Un lien se maintient ainsi, à travers tous les échelons de la hiérarchie féodale, entre les barons et le suzerain suprême, le Roi « suzerain fiefueux du royaume ». Mais ce lien, ténu et fragile, ne pouvait, encore qu'il fut le seul ciment d'une unité nationale, pallier l'insuffisance des droits et moyens de coercition dont disposait le Roi, fédérateur impuissant de cette mosaïque de fiefs autonomes. Ainsi chaque fief constituait un faisceau de forces centrifuges, un facteur de dissociation d'un État dont la cohésion se relâchait jusqu'au point de s'évanouir dans les faits comme dans le droit.

La tâche et la mission des capétiens furent de reprendre aux féodaux les droits qu'ils avaient usurpés de façon à reconstruire à leur profit un ensemble de prérogatives auxquelles ont donné le nom de droits régaliens et qui n'étaient que les attributs de la souveraineté. Le Roi, de suzerain qu'il était dans le régime féodal, devint un souverain. L'État peu à peu se reconstitua. Quelques adages employés par les légistes montrent le sens de cette évolution, achevée dès le règne de Louis XI : Si veut le Roi, si veut la loi. Toute justice émane du Roi. Au Roi seul appartient de prendre le tribut sur les personnes. Le Roi seul peut frapper monnaie d'or et d'argent. Le Roi est protecteur des églises de son royaume. Toutes guerres sont défendues au royaume de France, il n'y a que le Roi qui en puisse ordonner.

On voit que le mot Roi se retrouve dans toutes les phrases. C'est qu'en effet le rétablissement d'une autorité souveraine s'est fait par et pour la monarchie. Le roi s'est ainsi confondu avec l'État puisque c'est lui qui en possédait et en exerçait toutes les prérogatives. C'est ce que les légistes appelaient la monarchie pleine et entière, voulant dire par là que la puissance du roi n'avaient d'autres limites que celles de l'État. On opposait cette monarchie pleine et entière aux monarchies « restreintes et partielles » comme celle d'Angleterre ou de Suède où le pouvoir était partagé entre le Roi et les Assemblées.

Cette assimilation de la puissance souveraine et du pouvoir royal résulte donc d'abord d'une situation de fait : mais bien vite les légistes en firent le pivot d'une doctrine qui fut à l'origine de cette constitution dont Bossuet disait « qu'elle était la meilleure constitution d'État possible ». A vrai dire la constitution royale se réduisait à une règle, la fameuse loi salique : encore cette loi n'était-elle écrite nulle part si ce n'est « es coeur des François ». La monarchie est héréditaire de mâle en mâle par ordre de primogéniture à l'exclusion perpétuelle des femmes et de leur descendance. Mais cette règle apparemment si simple prend tout son sens qui est considérable si on la situe dans la doctrine des légistes. Lorsque l'on eut, vers le XVI<sup>e</sup> siècle, une plus claire notion de l'État abstrait et de ses caractères essentiels, unité, continuité, indépendance, on fit en sorte que l'institution monarchique prît elle-même des caractères identiques de façon à rendre aussi parfaite que possible l'identification de l'État et du Roi. On donna à la règle de l'hérédité une rigueur particulière ; dès le règne de Charles V, il fut déclaré que l'héritier du trône succédait de plein droit au Roi défunt, ce qu'exprime le cri célèbre du héraut d'armes : « Le Roi est mort, vive le Roi ». Ainsi il n'y a aucune solution de continuité entre deux règnes, aucune vacance du trône... aucune place pour les intrigues si fréquentes à la mort d'un monarque dans les pays où la loi de succession n'était pas affirmée avec la même force. La continuité, la pérennité de l'État royal étaient assurées par la loi salique.

Pourtant il ne faudrait que le mot d'hérédité prêtât à confusion. La royauté n'est pas un héritage, une propriété. La loi salique s'impose au Roi avec autant de rigueur qu'à ses sujets. Il ne peut disposer de la couronne, y renoncer, abdiquer, aliéner même une partie du domaine, auquel au contraire font retour tous les biens qu'il peut posséder à titre personnel avant son avènement. Loin d'être le maître de son héritage, le Roi « pauvre au milieu des propriétaires, dépendant au milieu d'hommes libres, appartenait à tel point à la Nation qu'il n'avait pas même les facultés du dernier citoyen et ne pouvait posséder de propriété particulière... » [1]

Les légistes qui ont construit la théorie de la monarchie pleine et entière ont voulu par-dessus tout que l'État, gérant de l'intérêt général, fût indépendant, soustrait par conséquent aux brigues qui pouvaient en faire la proie des intérêts privés. Les lois fondamentales qui associaient intimement cet État à une dynastie dans laquelle l'ordre de succession était si rigoureusement réglé répondaient à ce dessein. On voulut leur donner plus de force encore en formulant le principe de la monarchie de droit divin. Le Roi ne tient sa couronne que de Dieu... et de son épée, ajoutait-on parfois. Il faut entendre par là qu'aucune autorité humaine, ecclésiastique ou laïque, et ni la noblesse, ni le peuple ou aucune partie du peuple ne pouvaient avoir quelques prises sur la royauté. Et c'est dans ce sens seulement qu'il faut comprendre le terme « absolue » qui, de nos jours, s'est très abusivement substitué à ceux de « pleine et entière » pour qualifier notre ancienne monarchie. « Votre souveraineté, Sire, est pleine et entière », déclarait, en 1788, le Parlement de Toulouse, qui ajoutait... « on peut même dire, en un sens, qu'elle est absolue en ce qu'elle est indépendante de toute autorité humaine ». Ainsi se trouve bien définie l'acception du mot « absolu ».

En confondant la dynastie et l'État et en donnant à la première les mêmes caractéristiques qu'au second, la doctrine des légistes justifiait la plénitude de l'autorité qui était confiée au Roi. « Le Prince, écrivait encore Bossuet, qui travaille pour son État, travaille pour ses enfants ; et l'amour qu'il a pour son royaume, confondu avec celui qu'il a pour sa famille, lui devient naturel ».

---

Depuis Montesquieu, on distingue trois pouvoirs dans l'État : le législatif, l'exécutif, le judiciaire. La monarchie pleine et entière ignore en droit et en fait cette subtile distinction. Le Roi possède, disait Bodin dans ses *Six livres de la République*, le pouvoir souverain qui est « de donner loi à tous en général et à chacun en particulier ». Un autre jurisconsulte, Boutiller, écrivait à peu près à la même époque : « Le Roi de France est Empereur en son royaume, il y



peut faire loi et édit à son plaisir, ordonner et constituer toutes constitutions car il est conditeur de loi ». Le monarque exerce donc l'autorité législative aussi bien que l'exécutive. On le rappellera lorsque, sous les influences conjuguées de Montesquieu et de Rousseau, certains doctrinaires soutiendront que le pouvoir législatif doit appartenir à la Nation ou à ses représentants. Cette théorie trouvera un écho dans les Parlements qui précisément se prétendront les représentants du pays en dehors des sessions de États Généraux. Et Louis XV leur répondra en leur opposant les principes constants de la Monarchie : « Le droit de faire des lois par lesquelles nos sujets doivent être conduits et gouvernés, nous appartient à nous seuls sans dépendance et sans partage ; nous les adressons à nos cours pour les examiner, pour les discuter et pour les faire exécuter ; lorsqu'elles trouvent dans leurs dispositions quelques inconvénients, nous leur avons accordé la permission de nous faire les remontrances respectueuses qu'elles jugent convenables...Mais cet usage ne doit pas être entre les mains de nos officiers un droit de résistance : leurs représentations ont des bornes et ils ne peuvent en mettre à notre autorité ».

Ces paroles qui furent prononcées au cours d'un lit de justice tenu par Louis XV devant le Parlement de Paris en 1767 et que l'on appela « séance de flagellation » tant le ton du Roi y fut ferme, résume parfaitement les rapports du souverain et du Parlement comme assemblée chargée d'enregistrer les lois. Le Parlement peut faire des remontrances au Roi, il ne peut refuser d'enregistrer devant un ordre formel du souverain. Celui-ci doit avoir le dernier mot, précisément parce qu'il est le souverain

---

Est-ce à dire que le gouvernement du Roi de France est tyrannique ? Tous les auteurs, tous les théologiens, tous les légistes, tous les jurisconsultes, aussi fermement royalistes qu'on le suppose, se sont inscrits en faux contre une telle assertion. Montesquieu lui-même distinguait le gouvernement monarchique où « un seul gouverne mais par des lois fixes et établies » du gouvernement despotique où « un seul, sans loi et sans règle, entraîne tout par sa volonté et ses caprices ». Avant lui Bossuet affirmait que les Rois ne sont pas affranchis des lois. Il n'est pas jusqu'à Rousseau lui-même qui n'ait reconnu le caractère tempéré de la monarchie française : « Ce système odieux (la tyrannie), écrit-il dans le *Discours sur l'origine de l'inégalité*, est bien éloigné d'être, même aujourd'hui celui des sages et bons monarques, et surtout celui des Rois de France comme on peut le voir en divers endroits de leurs édits et en particulier dans le passage suivant d'un édit célèbre, publié en 1667, au nom et par les ordres de Louis XIV [2] : qu'on ne dise donc point que le souverain ne soit pas sujet aux lois de son État puisque la proposition contraire est une vérité du droit des gens que la flatterie a quelquefois attaquée mais que les bons princes ont toujours défendue comme une divinité tutélaire de leurs États. Combien est-il plus légitime de dire, avec le sage Platon, que la parfaite félicité d'un royaume est qu'un prince soit obéi de ses sujets, que le prince obéisse à la loi et que la loi soit toujours droite et dirigée au bien public ».

Ainsi donc le Roi gouverne suivant les lois de son État. Mais quelles sont ces lois et comment peut-il leur être soumis puisqu'il n'y a aucune constitution écrite et qu'il n'y a point &mdash; pour employer une expression de Bossuet &mdash; de force coactive contre le prince, « c'est-à-dire une puissance pour le contraindre d'exécuter ce qui est ordonné légitimement ». Il y a là, semble-t-il, une contradiction. À vrai dire cette contradiction est plus apparente que réelle. Le Roi, encore qu'il ne partage son pouvoir avec personne, est bel et bien soumis, sinon à des lois, du moins à certains principes qui doivent guider son activité et limiter sa puissance, car les moeurs, l'opinion et certaines forces de résistance &mdash; à défaut de force coactive &mdash; l'obligeraient à les respecter s'il avait la tentation de les transgresser.

Dans une société profondément chrétienne, il va de soi que le Roi est d'abord soumis aux préceptes de la religion. Le vrai contrepois de la puissance, dit Bossuet, c'est la crainte de Dieu. Au XVIIIe siècle on dira aussi que le Roi doit suivre la loi naturelle. Enfin et surtout le pouvoir royal a une règle qui est à la fois une ligne de conduite et une limite, c'est celle de l'intérêt public, du commun profit, disait la langue du Moyen Âge. Ainsi écrivait le poète Eustache Deschamps :

Premier il doit Dieu et l'Église aimer

Humble coeur ait, pitié, compassion  
Le bien commun sur tous doit préférer  
Son peuple avoir en grande dilection.

Ces limites n'étaient donc point théoriques. Sans doute les limites de la religion ne peuvent tempérer l'autorité que si le Roi est sincèrement chrétien. De même le droit naturel, dépourvu de sanction, ne saurait retenir un prince enclin au despotisme. Mais à ces éléments modérateurs d'une efficacité aléatoire, il faut ajouter de puissantes traditions auxquelles le Monarque ne peut pratiquement pas se soustraire. L'absolutisme monarchique n'est pas né d'une délibération. Il est le produit d'une longue évolution historique. Il s'est développé et réglé autour d'un ensemble d'institutions coutumières qui plongeaient elles-mêmes leurs racines dans le plus lointain passé de la Nation et, bien qu'elles ne fussent pas confirmées par des lois écrites, elles avaient ce « caractère de sainteté et d'immutabilité qui distinguent les lois véritablement constitutionnelles. [3] »

C'est au fond la structure même du corps politique et social de la France qui fait de la monarchie un gouvernement modéré. On peut dire qu'absolue dans son principe, elle est tempérée dans son application par les corps intermédiaires et limitée dans son extension par les libertés provinciales, municipales et corporatives.

Un homme politique de la Restauration qui avait bien connu l'Ancien Régime, Royer-Collard, disait : « les libertés sont des résistances. » Or, les résistances, les forces de résistance, la France monarchique en était hérissée. La principale était formée par les Parlements et les autres Cours souveraines qui définissaient ainsi leur rôle : « maintenir l'équilibre du gouvernement en réprimant également l'excès de la liberté et l'abus du pouvoir. » Les compagnies judiciaires sont donc, au vrai sens du terme, des corps intermédiaires et ce rôle, que l'Histoire explique, fait d'elles un élément essentiel de la Constitution Monarchique.

Parce qu'il gouverne pour le commun profit, le Roi ne peut prendre aucune décision importante sans requérir les conseils « analogues au genre des objets et proportionnés à leur grandeur. » [4]. Ce principe au premier abord semble tellement élémentaire qu'il paraît superflu de le rappeler. Mais les circonstances lui ont donné en France une telle force, une telle importance qu'il est devenu une véritable loi fondamentale du royaume.

Les conseillers du Roi sont d'abord les ministres et les hauts fonctionnaires qui composent son entourage immédiat et qui lui sont étroitement soumis. Ce sont aussi, par droit, ces officiers, propriétaires de leurs charges qui constituent les Parlements. Le Parlement de Paris n'est qu'une section du Conseil du Roi primitif qui s'en est détaché pour se spécialiser dans l'administration de la justice. Mais, de son origine, il a gardé son rôle de conseil. A ce double titre il est chargé d'enregistrer les lois qu'il doit appliquer aux justiciables (et le même droit fut reconnu pour les différents Parlements créés dans les Provinces, chacun pour son ressort) et de faire, à l'occasion de cet enregistrement, les remontrances que lui dictait son rôle de défenseur de l'honneur de la liberté et propriétés des citoyens [5]. Or ce droit de critiquer ouvertement et parfois violemment les édits qui lui étaient soumis n'était nullement platonique puisqu'il pouvait s'accompagner d'un refus d'enregistrer. Si le gouvernement revenait à la charge, le Parlement pouvait lui faire d'itératives remontrances, persister dans son refus et ainsi de suite jusqu'au moment où le Roi usant de son pouvoir souverain ordonnait l'enregistrement dans un lit de justice ou par des lettres de jussion.

Comme l'a dit Louis XV : « leurs représentations (des Parlements) ont des bornes et ils ne peuvent en mettre à notre autorité. » Les corps judiciaires ne participent donc pas véritablement au pouvoir législatif. Ils tempèrent, ils adoucissent, ils amortissent la volonté royale, ils ne sauraient l'annihiler ou la limiter. C'est là l'essence même de la monarchie pleine et entière comme le reconnaît en 1771 le Parlement d'Aix : « Tous les peuples du monde ont des institutions pour éviter l'oppression ou des moyens de s'en affranchir : les chartes restreignent le pouvoir dans les monarchies limitées, *les corps dépositaires des lois arrêtent la volonté momentanée dans les monarchies parfaites*, les séditions renversent l'idole dans les États despotiques. » La place de la monarchie parfaite est donc bien marquée entre la monarchie limitée et le despotisme.

Encore que le Roi eût le dernier mot puisqu'il pouvait imposer l'enregistrement, l'opposition des Parlements représentait une force de résistance (dont il sont d'ailleurs souvent abusé) avec laquelle le gouvernement était obligé de compter. Au surplus le mécanisme du droit de remontrance ne donne qu'un idée incomplète de la puissance des compagnies judiciaires. L'ensemble des magistrats des cours souveraines et des innombrables tribunaux inférieurs formait, grâce à la patrimonialité des offices, une véritable classe, intermédiaire entre le Roi et le peuple, au rôle considérable.

La vénalité des offices s'est introduite en France à partir du XVI<sup>e</sup> siècle. On l'attribue à des motifs fiscaux (la vente des offices était une ressource non négligeable pour le trésor royal). Mais il faut aussi faire sa part au désir de chaque père de famille, si répandu dans l'Ancienne France, de transmettre son état à son fils. La patrimonialité des offices correspondait parfaitement aux moeurs de ces époques où tout homme aspirait à se perpétuer dans ses descendants.

Quoi qu'il en soit, cette institution, dont on a si souvent médité, a permis la création de cette classe que l'on désigne sous le nom de noblesse de robe. Largement ouverte à la bourgeoisie, instruite, parfaitement indépendante, la noblesse de robe a, grâce à cette indépendance même, constitué une force de résistance qui est la meilleure sauvegarde des citoyens contre les gouvernements, quelle que soit leur forme. Elle est aussi à l'origine de ce pouvoir judiciaire que Montesquieu n'a pu découvrir en Angleterre où il n'existait pas et dont la complète autonomie est la seule garantie contre l'arbitraire ; car toutes les déclarations des droits de l'homme et du citoyen ne seront jamais que des voeux pieux si les ministres ont des moyens de pression sur les juges. Comment pourrait-on mieux les prémunir contre de telles pressions qu'en les faisant propriétaires de leur charge ?

C'est donc à l'indépendance de la fonction judiciaire que les Français doivent le développement progressif de leurs libertés. La jurisprudence des cours les a peu à peu dégagées, comme elle a précisé les notions fondamentales sur lesquelles elle reposait et trouvé les moyens les plus efficaces pour les défendre. Ce progrès se poursuivait toujours plus rapidement et l'on peut affirmer que sous le règne de Louis XVI le peuple français était le plus libre d'Europe.

La Révolution ajouta à ces libertés positives une formule si générale qu'elle en perd toute portée. Il n'est pas vrai que les hommes naissent et demeurent libres. Ils ne le deviennent que dans les pays où les institutions sont combinées de telle façon qu'elles assurent au mieux l'ordre et la sécurité collectifs sans brimer les citoyens. En France, où la concentration et la force du pouvoir sont des conditions indispensables au maintien de la cohésion nationale, quelle garantie plus solide pour la liberté peut-on concevoir qu'une magistrature indépendante ? Nous avons eu depuis 1789, à plusieurs reprises, des gouvernements que les textes dotaient de pouvoirs aussi étendus que Louis XIV ou Louis XV. Aucun de ces gouvernements n'a vu son autorité tempérée et assouplie par un corps de magistrats défenseurs des libertés civiles. Car, pour reprendre un mot de Bonald, nous avons eu depuis la Révolution « des juges et des jugeurs, nous n'avons plus de magistrats. » [\[6\]](#)

---

La France féodale avait une structure fédérative. Elle était composée de communautés dont le Roi « suzerain fief du royaume » n'était que le fédérateur suprême. Le fief était la forme la plus simple de la communauté. Le pacte féodal qui unissait le seigneur et ses vassaux leur imposait des obligations réciproques. Plus tard apparurent des formes plus complexes : telle que la commune que l'on a pu appeler une seigneurie collective et que l'on vit naître et se développer au Xe et XI<sup>e</sup> siècles. A l'intérieur des communes, des groupements professionnels, les corps de métiers, s'étaient déjà constitués et restèrent longtemps florissants. Le génie de la France féodale qui a su si bien harmoniser les intérêts publics et les intérêts privés les a intégrés dans la vie collective. « Tous ces corps, écrit Olivier Martin, qui groupent des intérêts privés et pour des fins personnelles à leurs membres, poursuivent aussi, de quelque façon, des fins d'intérêt public. » [\[7\]](#). Enfin les territoires réunis sous le gouvernement d'un grand feudataire prirent eux-mêmes conscience d'une certaine unité, et conservèrent leurs coutumes, souvent leurs franchises parfois même leurs assemblées, les États provinciaux, ce qui leur permit de sauver leur individualité.

En reconstituant l'État, la monarchie ne brisa pas cette structure fédérative. Jusqu'à la Révolution, le gouvernement royal reconnut des communautés beaucoup plus que des individus. Aux États-Généraux, les députés ne représentaient pas un nombre déterminé d'électeurs mais des pays (les baillages), des corps de ville, ou des corps de métiers : communautés rurales, communautés d'arts libéraux, communautés d'arts et métiers.

Cependant le rétablissement d'un pouvoir souverain devait nécessairement provoquer une diminution des libertés locales et corporatives. Au moyen âge, les communes jouissent d'une indépendance à peu près totale. Au XVIIIe siècle, elles ne sont plus que des collectivités placées sous la tutelle de l'Intendant. Quant aux provinces, elles ont pour la plupart perdu leurs États et sont administrées par un représentant du pouvoir central.

Si l'on s'en tient aux apparences, le mouvement de concentration a donc dépassé son but. Les communautés subsistent mais elles ne sont plus que des corps sans vie. En vérité, les franchises constituaient parfois de tels obstacles à l'autorité royale que celle-ci ne pouvait s'exercer qu'en les détruisant. Songeons en effet qu'en 1621, Louis XIII et son tout puissant ministre Richelieu ne peuvent établir des droits sur les marchandises entrant d'Espagne en France par le Roussillon parce que les Languedociens s'y opposent. On comprend, ajoute Funck-Brentano qui rapporte le fait, que Louis XIII ait eu les libertés provinciales en horreur [8].

Au fond, cette lutte entre l'autorité monarchique et les libertés s'explique par le fait que le départ entre les prérogatives nécessaires d'un État qui avait le souci légitime de se faire obéir et le degré d'autonomie qui peut être laissé aux provinces ou aux communes est toujours fort délicat à déterminer. Et il est assez naturel que le Roi se soit beaucoup plus soucie de faire exécuter ses ordres que de respecter des franchises qui leur faisaient obstacle, au moins aussi longtemps que l'unité nationale ne fut pas établie sur des bases inébranlables. Mais la royauté ne manifesta pas d'hostilité systématiques contre les franchises locales lorsque la cohésion du pays fut suffisamment assurée. La preuve ne est qu'à partir du règne de Louis XV on ne constate plus de suppression d'États provinciaux. Les libertés municipales et plus encore celles des bourgs et villages sont respectées. Un historien qui a bien étudié la France de l'Ancien Régime, Albert Babeau, a pu écrire parlant des villages : « quarante mille associations naturelles délibéraient sur leurs propres intérêts et choisissaient leurs agents. » En somme, la monarchie a tenu avant tout à faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers. Toutes les fois que cela fut nécessaire, son autorité brisa les obstacles qu'elle rencontrait dans son dessein. Mais lorsque le commun profit n'était pas en jeu cette même autorité s'arrêtait d'elle-même, en quelque sorte faute d'aliment.

La constitution fédérative de l'ancienne France se maintint donc jusqu'à la Révolution. Sous Louis XVI ont vit même les collectivités qui avaient le plus souffert de l'emprise du pouvoir central, les provinces, recouvrer en partie leurs libertés. Des assemblées provinciales furent créées d'abord en Berri et en Haute-Guyenne et en 1787 dans toutes les généralités [9].

La Révolution ne permit pas à cet effort de décentralisation de donner tout ce qu'on pouvait en espérer [10].

---

Voilà donc le peuple français constitué dans ses communautés corporatives, rurales, municipales ou provinciales et défendu contre les abus du pouvoir par les corps intermédiaires. Comment ce peuple peut-il se faire entendre du Roi à qui appartiennent les décisions concernant l'intérêt supérieur de la Nation ? Par les États-Généraux.

A vrai dire, l'institution des États-Généraux a tourné court. Ce n'est point pourtant que les légistes et les jurisconsultes de l'Ancien régime aient négligé de déterminer leur rôle et leur fonction, leurs droits et leurs devoirs. Bien au contraire, tout cela a été souvent précisé avec la plus parfaite netteté.

Les États-Généraux sont composés des députés des trois ordres traditionnels : le Clergé, la Noblesse, le Tiers-État. On dit parfois que le Tiers-État comprenait la masse inorganisée de ceux qui n'appartenaient pas aux deux ordres

dits privilégiés. Cela est absolument inexact. Le Tiers-État est parfaitement organisé : organisé en communautés de formes très diverses allant de la communauté rurale aux communautés d'arts libéraux. Et ce sont ces communautés qui sont représentées aux États-Généraux et non les individus. Aux États de 1789, les députés du Tiers étaient élus par des électeurs eux-mêmes désignés par les membres des communautés.

On peut dire des États-Généraux qu'ils forment le Grand Conseil de la Nation. Ils ne sont que l'extension au peuple entier de ce principe de gouvernement par conseil qui est de l'essence même de la monarchie française. L'Assemblée des États-Généraux est « ordonnée pour la conférence des sujets avec leur Roi qui, montrant la volonté de bien régner, leur communique les affaires publiques pour en avoir avis et secours, les reçoit à lui faire entendre librement leurs doléances afin que, les connaissant, il y pourvoie... et octroie à ses sujets ce qu'il voit être raisonnable et non plus, car s'il était nécessaire de leur accorder toutes leurs demandes, il ne serait plus leur Roi. » Ces propos du jurisconsulte Du Tillet montrent exactement la nature, l'étendue et aussi les limites du gouvernement par grand conseil. Le Roi demande des avis, reçoit des doléances, entend des remontrances, mais décide en dernier ressort de façon à toujours faire prévaloir l'intérêt général sur les intérêts particuliers. Sans cela il ne serait plus le Roi, c'est-à-dire le pouvoir souverain.

La royauté se méfia pourtant des États-Généraux et, après 1614, ils ne furent plus convoqués jusqu'en 1789. Cette méfiance s'explique par les mêmes raisons que l'hostilité à l'égard des franchises locales. Tant que l'unité nationale resta fragile, tout ce qui pouvait donner un moyen de s'exprimer aux forces d'opposition ou aux forces centrifuges parut suspect. Les assemblées des États étaient à la vérité souvent tumultueuses. Certaines avaient manifesté des sentiments assez révolutionnaires dans les périodes de crise, pendant la Guerre de Cent Ans par exemple ou au cours des guerres de Religion. Mais d'autres ont, au contraire, affermi l'autorité monarchique. C'est l'assemblée de 1614 qui, à la requête des députés du Tiers-État, demanda et obtint qu'il « soit inviolable et notoire à tous que, comme le Roi est reconnu souverain dans son royaume, ne tenant sa couronne que de Dieu seul, il n'y a puissance en terre, qu'elle soit spirituelle ni temporelle qui ait aucun droit sur son royaume, pour en priver les personnes sacrées de nos rois, ni dispenser ou absoudre leurs sujets de la fidélité et obéissance qu'ils lui doivent. » Ce qui est exactement la définition de la monarchie absolue. C'est pourquoi un légiste de la même époque, Le Bret, pouvait écrire : « Dans un État royal comme celui de la France tant s'en faut que l'Assemblée des États affaiblisse ou diminue la puissance des rois qu'au contraire elle l'autorise, elle la fortifie et la relève au plus haut point. »

Les États-Généraux formaient un des éléments que l'Histoire avait donnés comme fondements à la Constitution de l'Ancienne France. Constitution que l'on pouvait en 1789 rajeunir sans la transformer, simplement en redonnant vie aux organes que la royauté dans sa recherche de l'unité et de la cohésion de l'État avait affaiblis et parfois anéantis. Confirmer l'autorité « pleine et entière » de la monarchie afin de maintenir cette cohésion et cette unité sans lesquelles la Nation risque toujours de sombrer dans la division. Maintenir et étendre les libertés locales et corporatives afin de respecter cette diversité qui est un des caractères fondamentaux de la France, rénovier l'institution des États-Généraux de façon à rendre encore plus étroite l'union du Roi et de son peuple, enfin donner sa pleine efficacité à la garantie des libertés civiles en conservant aux corps intermédiaires leur puissance et leur indépendance, voilà un programme qui n'avait rien d'utopique, qui n'est point un petit jeu de reconstruction historique auquel il est toujours, après coup, si facile mais si vain de se livrer, puisqu'un homme au moins le présenta à Louis XVI ; c'était Calonne, son ancien Contrôleur général des Finances, dans une lettre qu'il lui écrivit de Londres le 9 février 1789.

Malheureusement, les Français se détournèrent alors de leurs traditions nationales. Au lieu de chercher à confirmer ou améliorer leurs propres institutions, ils voulurent faire table rase de leur passé pour reconstruire leur État sur des principes abstraits. Aberration d'autant plus surprenante que ces principes avaient leur origine dans un pays dont l'évolution politique avait été entièrement différente de la leur. Quoi d'étonnant dans ces conditions qu'ils aient bâti sur le sable et qu'après 170 ans, la Nation n'ait pas encore retrouvé l'équilibre entre la liberté et l'autorité.

[1] Bonald, *Théorie du pouvoir*.

[2] Il s'agit en réalité du *Traité des droits de la Reine*, qui Louis XIV fit publier en 1667 pour défendre les droits de son épouse Marie-Thérèse à la succession des Pays-Bas espagnols.

[3] Joseph de Maistre, *Essai sur le principe générateur des Constitutions politiques*.

[4] Calonne, *Lettre au Roi*.

[5] Parlement de Bordeaux, arrêté du 29 janvier 1771.

[6] La phrase de Bonald est la suivante : « Dans tous les pays il y a des juges et des juges ; il n'y avait de magistrats qu'en France, parce que c'était seulement en France qu'ils avaient le devoir politique de conseil. » *Considérations sur la Révolution française*.

[7] Olivier Martin, *L'organisation corporative de la France d'Ancien Régime*.

[8] Funck-Brentano, *L'Ancien Régime*

[9] Circonscription administrée par un Intendant et qui ne correspondait pas nécessairement aux provinces.

[10] Les Assemblées provinciales ont été étudiées par Léonce de Lavergne en 1889 et par M. Renouvin beaucoup plus récemment.

Extrait du Royaliste.org

<http://www.royaliste.org>

# Le mirage anglais et les origines du nouveau système

- Univers - Bibliothèque - JALLUT, Maurice - Propositions pour un nouveau régime -



Date de mise en ligne : vendredi 25 janvier 2008

---

Royaliste.org

---

*Si vous voulez substituer le gouvernement anglais à notre Charte française, donnez-nous donc la constitution physique et morale de l'Angleterre, faites que l'histoire de l'Angleterre soit la nôtre, mettez dans notre balance politique une aristocratie puissante...*

ROYER COLLARD

*... Il n'y a pas eu en Europe un homme éclairé qui ne regarde comme une erreur la distinction du pouvoir en législatif, exécutif et judiciaire, et qui ne sache qu'il ne peut y avoir dans la société qu'un pouvoir, le pouvoir législatif, don t'l'administration civile ou militaire ou celle de la justice sont deux fonctions. N'importe : éternellement on répétera dans nos assemblées politique, sur la foi desphilosophes du dernier siècle, la distinction des trois pouvoirs ; et nous nous moquons de l'asservissement des écoles anciennes aux erreurs de physique ou de philosophie d'Aristote ! Celles-là au moins étaient sans danger.*

BONALD

Dans son livre « Essai sur le gouvernement civil » paru après la Révolution de 1688 qui détrôna les Stuart et donna la couronne d'Angleterre à Guillaume d'Orange, le philosophe anglais Locke distingue deux pouvoirs dans l'État : le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. C'est en effet à peu près de cette façon que, pratiquement, la Révolution a partagé l'autorité entre ces deux forces si longtemps rivales que furent la Royauté et le Parlement. Le principe de la division des pouvoirs tel que le formule Locke n'est donc nullement un système, une conception *a priori* ; il n'est que l'expression d'un état de fait lui-même conséquence d'une évolution historique qui, de compromis en compromis, avait abouti à cette sorte de *modus vivendi*. Sans doute, partisan convaincu des droits et même de la suprématie du Parlement, Locke en fait le fondement de la liberté. Il n'en reste pas moins que cette formule de libéralisme était typiquement anglaise puisqu'elle était née en Angleterre et qu'elle était un produit de son Histoire [1]

La constitution anglaise, écrit M. Jacques Chastenet, « fait corps avec l'Histoire du peuple anglais, elle est son histoire même vue sous son aspect politique. » Or, un événement d'une importance capitale a donné, dès son origine, une orientation particulière à la vie politique des Anglais. Cet événement, c'est la conquête de leurpays par les Normands, c'est-à-dire par des Français. Ainsi le peuple anglais s'est trouvé placé à l'aube de son Histoire sous l'autorité d'une dynastie étrangère et conquérante, le duc de Normandie s'étant fait proclamé Roi d'Angleterre. Une première conséquence de cette conquête apparaît immédiatement : la monarchie en Angleterre ne se confond pas avec la Nation comme en France ; elle est et elle lui restera longtemps étrangère car, en 1154, ,au moment où les ducs de Normandie commençaient à s'angliciser, le hasard des héritages apporta la couronne à une nouvelle dynastie française, les Plantagenets, beaucoup plus occupés à leurs vastes territoires continentaux que de leur royaume encore barbare d'Angleterre [2]. Bref, jusqu'à l'avènement de Henri III, en 1216, on peut dire que les Anglais sont gouvernés par des souverains qui ne sont pas de leur pays.

La conquête eut aussi d'autres conséquences, moins visibles, mais tout aussi importantes et qui, jointes à ce caractère particulier de la monarchie anglaise, contribuèrent à donner aux institutions de ce pays leur aspect original. Guillaume de Normandie entreprit en effet d'organiser le territoire conquis en lui donnant le seul régime qu'il pouvait concevoir, le régime féodal qui atteignait alors en France son plein développement. Seulement comme ce système était importé, il resta toujours artificiel. Au surplus, Guillaume, qui était un Normand fort astucieux, se garda bien de donner aux nobles qu'il créait parmi ses compagnons d'armes une puissance comparable à celle que ceux de France avaient accaparée. Ainsi il prit soin de disséminer les fiefs qu'il distribuait de façon que même les plus puissants d'entre eux ne pussent grouper leurs forces sans de grandes difficultés. Le plus favorisé avait 793 manoirs répartis dans 20 comtés. Si l'on compare la situation de ce seigneur avec un homologue français, le duc de Bourgogne, par exemple, qui gouverne un vaste territoire d'un seul tenant, on voit que les rapports du Roi de France et du Roi d'Angleterre avec leurs vassaux respectifs doivent nécessairement s'établir sur des bases très différentes. En fait, comme l'observe Émile Boutmy, les grands vassaux anglais ressemblent à des seigneurs fonciers beaucoup plus qu'à des barons territoriaux. Le fief anglais n'est pas cet État miniature qu'il est en France ; il n'est guère qu'un grand domaine.



L'Angleterre ignora donc le démembrement féodal tel qu'il sévissait en France à la même époque. Aussi bien les relations entre la noblesse et le peuple sont-elles très différentes dans les deux pays. Il n'y pas, Outre-Manche, d'opposition fondamentale entre les deux classes. L'unité politique et morale de la Nation se trouve réalisée spontanément.

Cette situation donnait à la royauté une puissance considérable ; et paradoxalement, ce fut pour son malheur. Alors qu'en France, l'unité nationale se fera progressivement par la royauté, que les progrès de cette unité seront inséparables des progrès de la puissance royale, ce qui aboutira à la confusion de l'État et de la royauté, c'est-à-dire à la monarchie pleine et entière, en Angleterre, il existe dès le début une séparation entre la Nation déjà formée et la monarchie qui n'a eu aucun rôle dans cette formation. Si l'on ajoute à cela l'origine étrangère de la dynastie, le fait que ses intérêts et ses ambitions se trouvent sur le continent, on comprend que cette séparation devra s'exprimer sur le plan politique à la première occasion.

Cette occasion surgit en 1215 lorsque l'aristocratie anglaise, lasse de la tyrannie de Jean Sans terre, lasse aussi de donner son sang et son argent pour des entreprises qui n'intéressaient que les possessions françaises du Roi et qui d'ailleurs tournaient au désastre, lui imposa la Grande Charte.

Ce document célèbre apparaît surtout comme un recueil de garanties précises destinées à maintenir les droits et privilèges des Grands et du Clergé. Mais ceux-ci stipulent aussi pour la bourgeoisie : « Nous voulons que Londres... et les autres cités, bourgs, villes ou ports aient toutes leurs libertés et libres coutumes. » Si la Grande Charte est avant tout un pacte de caractère féodal, on constate aussi que « pour se mesurer avec moins de désavantages contre un adversaire si supérieur en force (la royauté), les barons n'ont qu'une ressource, c'est non seulement de se réunir, de s'organiser, mais de rallier, d'un bout du royaume à l'autre, ceux que la tyrannie du souverain peut atteindre, et le mot de ralliement ne sera entendu et écouté que s'il comprend les griefs de tous » (Émile Boutmy). Ainsi l'intérêt de ce pacte fameux, qui est considérable, réside principalement que tous les éléments de la Nation anglaise se montrent solidaires, et solidaires contre la royauté, à une époque où la France commence à prendre conscience d'elle-même mais en union étroite avec son Roi. La Grande Charte, en effet, a été signée moins de deux ans après notre première victoire nationale, celle de Bouvines. Et ceci explique l'évolution constitutionnelle ultérieure, si différentes, des deux pays.

---

La Nation anglaise se constituant en quelque sorte en dehors de la Monarchie, il était fatal que la représentation du peuple anglais traduisît ce dualisme politique. Le Parlement n'a pourtant pas, à l'origine, un caractère qui le distingue des États-Généraux. Il ne s'agit que d'une extension du conseil du Roi qui s'élargissait, à certaines époques, par l'adjonction de prélats et des principaux vassaux de la Couronne. Mais parce qu'il exprime une réalité qui est la Nation anglaise prenant conscience d'elle-même en dehors de la royauté, le Parlement devait nécessairement s'ériger en pouvoir distinct de cette royauté et parfois en opposition avec elle. Rien donc de comparable, à cet égard, aux États-Généraux de France, dont la fonction est et restera de donner avis et conseils au roi sans participer à l'exercice de la souveraineté.

Les historiens anglais donnent le nom de Parlement modèle à l'assemblée que le roi Edouard Ier convoqua en 1295. Elle réunissait en effet, avec les prélats et les nobles, les représentants des villes privilégiées. Bientôt, cependant, le Parlement se divisa en deux chambres, le haut clergé siégeant avec la noblesse, tandis que le bas clergé cessa de se rendre aux convocations [3]. Le clergé perdit ainsi sa représentation particulière et s'instaura la division devenue traditionnelle en deux chambres, la Chambre des Lords et la Chambre des Communes.

Définitivement formé en représentation nationale, le Parlement devait encore chercher les moyens d'affirmer sa puissance en face de la royauté. Ces moyens, il les trouva, lorsque, les redevances féodales étant devenues insuffisantes pour fournir les ressources nécessaires à l'État, il fallut demander à la Nation des aides nouvelles.

Le procédé dont usa le Parlement fut très simple. Il consista à subordonner l'octroi de l'impôt à la promulgation des mesures qu'il désirait obtenir du Roi. Ce fut une politique de donnant donnant. Si vous voulez que je vote tel impôt, accordez-moi telle réforme. Tel fut le langage que le Parlement tint au Roi chaque fois que celui-ci demanda l'octroi de ressources supplémentaires. Cette manière de marché fut d'autant plus volontiers acceptée par la royauté que, pendant longtemps, les guerres qu'elle entreprit ne concernaient que ses possessions françaises et ne mettaient par conséquent en jeu que des intérêts auxquels le peuple anglais lui-même restait étranger. Peu à peu, donc, les députés prirent l'habitude de présenter à la signature du Roi des textes tout préparés auxquels on donna le nom de bills. Certes le Roi pouvait s'abstenir de les entériner par la formule « le Roy le veult », mais il s'exposait alors à un refus de l'impôt. A vrai dire cette perspective n'était pas toujours alarmante car la Monarchie avait d'autres ressources que les « aides extraordinaires ». On comprend pourtant qu'au fur et à mesure que l'État se développa et étendit ses attributions, le recours au Parlement devint de plus en plus fréquent entraînant un accroissement de son influence [4]. Autrement dit, la majorité n'exprime pas forcément la volonté générale car elle peut provenir d'une simple addition de volontés particulières si les votes ne sont pas unis par l'intérêt commun.

On ne dira jamais combien cette analyse de la volonté générale est juste et pénétrante. Le peuple en effet n'est vraiment souverain que s'il peut exprimer une volonté commune, qui n'est point celle de tel ou tel groupe de citoyens, fussent-ils les plus nombreux, mais la volonté de ceux qui, ayant étouffé en eux toutes les sollicitations de l'intérêt particulier, n'ont voulu considérer que l'intérêt collectif. Ces citoyens peuvent-ils n'être qu'une minorité ? Certainement, répondront les Jacobins de 1793 qui légaliseront ainsi la dictature de leur parti, la dictature des purs, de ceux qui faisant abstraction de leurs volontés particulières peuvent vraiment dire qu'ils expriment la volonté générale.

Et cela sans doute justifie toutes les usurpations ; mais quand les démocrates modernes formulent la proposition inverse, à savoir que la majorité fait toujours la loi, ils admettent que la loi peut n'être qu'une somme de volontés particulières et ils refusent par là même au peuple la capacité de faire acte de souverain, car aucune autorité n'est souveraine si elle ne peut se placer au-dessus des intérêts privés.

Bonald disait que la souveraineté du peuple était l'idée la plus abstraite qu'il y ait au monde. Cependant au cours du XIXe siècle, alors que les citoyens n'avaient que des contacts épisodiques avec l'État, qu'ils vivaient et géraient leurs intérêts sans solliciter l'intervention du gouvernement, on a pu croire qu'en consultant le peuple tous les quatre ou cinq ans, on pouvait obtenir de lui qu'il s'évadât un instant de ses préoccupations particulières pour s'intéresser à la chose publique. On pensait que, de ces consultations, se dégagerait, sinon une volonté générale, du moins une aspiration assez précise pour que les représentants élus puissent les traduire en actes concrets. Une telle illusion n'est plus permise à l'heure actuelle. L'individualisme sur lequel elle reposait a disparu. Les intérêts privés se groupent et s'épaulent et, de plus en plus, les citoyens qui sont aussi des producteurs, des agriculteurs, des ouvriers, des employés, des chefs d'entreprise se coalisent pour discuter avec la puissance publique. Comment une volonté générale pourrait-elle surgir de cette mêlée confuse d'intérêts particuliers ? En vérité il faut donner raison à Bonald : la souveraineté du peuple ne peut être qu'une abstraction.

Cette idée, qui fut pourtant pendant tout le cours du XIXe siècle une idée force, devait rendre impossible toute tentative pour établir un gouvernement fondé sur l'équilibre des pouvoirs. Rousseau s'était spirituellement moqué de « nos politiques » qui divisent la souveraineté en puissance exécutive et puissance législative, les comparant aux charlatans du Japon qui, « dépeçant, dit-on, un enfant aux yeux des spectateurs puis jetant tous ses membres l'un après l'autre font retomber l'enfant vivant et tout rassemblé. » Pour lui (comme pour les théoriciens de la monarchie absolue) la souveraineté est indivisible et elle consiste essentiellement dans le pouvoir de faire la loi. Le prétendu pouvoir exécutif n'est donc que le commis du souverain, c'est-à-dire du peuple. Il lui est nécessairement subordonné.

Un commis à vrai dire peut être infidèle et usurper une autorité qu'on ne lui a pas donnée. Rousseau a vu le danger et a songé à le prévenir. « J'ai trouvé, écrit-il, le vrai secret pour que la force exécutive n'usurpe pas l'autorité, et il est bien singulier qu'avant le *Contrat social* où je le donne, personne ne s'en fût jamais avisé. Ce secret c'est que le

gouvernement obéisse au souverain (le peuple), qu'il en soit le ministre, c'est-à-dire que la puissance exécutive soit dépendante du pouvoir législatif ».

Voilà une révélation qui ce sera point perdue. Toute la pensée politique des « philosophes » en sera imprégnée. « Tout législateur, écrit Mably, doit partir de ce principe que la puissance exécutrice a été, est et sera éternellement l'ennemi de la puissance législative. » Le préjugé antigouvernemental (on dira par euphémisme, au début de la Révolution, antiministériel) apparaîtra en filigrane dans la plupart de nos constitutions. Et si l'on réfléchit que, quelles que soient les opinions que l'on professe sur l'équilibre des pouvoirs, ou sur la suprématie nécessaire de l'un ou de l'autre, il est de fait que le législatif a tous les *moyens* de réduire l'exécutif à l'impuissance, on comprend que notre Histoire constitutionnelle soit celle d'un perpétuel conflit entre le gouvernement qui veut gouverner parce que c'est sa fonction et les Assemblées législatives qui tendent toujours à user de leurs attributions naturelles soit pour le paralyser soit pour le contraindre à obéir.

Deux principes sont à la base de nos institutions politiques depuis 1789. En les dégageant du contexte historique qui les avait formés, l'intelligence dogmatique en a fait deux formules abstraites. Mais les abstractions ont un éloge que rien ne peut arrêter. Or il s'est trouvé que, sous l'aspect systématique qui leur était donné, ces principes se contredisaient, ou s'opposaient ou s'annulaient. Comment s'étonner dans ces conditions que les constructions élevées sur des fondements aussi fragiles s'effondrent comme des châteaux de cartes et que 170 ans après la chute de la Monarchie les Français en soient encore à chercher les moyens de refaire un État ?

---

[1] Locke traduisait si bien la réalité politique de son pays qu'il n'a pas songé à parler d'un pouvoir judiciaire qui n'existait pas en Angleterre. En revanche, il ajoute au pouvoir exécutif ce qu'il appelle le pouvoir confédératif qui est celui de traiter avec l'étranger et qui, effectivement, appartenait au Roi.

[2] Le fondateur de la dynastie, Henri II, était aussi peu anglais que possible, n'ayant passé sur trente-cinq ans de son règne que treize en Angleterre. Il ignorait ou affectait d'ignorer la langue du pays au point que, dit-on, il ne savait pas dire « roi » en anglais.

[3] Le bas clergé justifia cette abstention en disant que, votant déjà des subsides au souverain dans les assemblées diocésaines, il n'avait pas à en voter de nouveaux dans le Parlement.

[4] En France également, les États-Généraux tentèrent d'obtenir une participation indirecte au gouvernement par le biais du refus de l'impôt. Mais la royauté était trop intimement liée à la Nation pour que l'impôt demandé ne parût pas constamment nécessité par l'intérêt général, ce qui enlevait toute justification au refus pur et simple des États. Aussi bien la taille devint-elle perpétuelle sous Charles VII et plus tard il fut admis que le droit d'imposer les sujets, étant un attribut de la souveraineté, devait comme les autres appartenir au Roi. On voit là encore comment les caractères si différents de la royauté dans les deux pays ont influé sur leur évolution constitutionnelle.]

Tout cela resta cependant très empirique. En droit, le Parlement n'a aucun pouvoir propre et il ne peut obtenir que des concessions du Roi par une espèce de marchandage. Il n'y a donc ni division ni même distinction juridique des fonctions. Les mesures que le Parlement soumet au Souverain pouvaient être aussi bien des mesures particulières ou obtenir sous forme de « bills d'attainder » des condamnations qui étaient, écrit M. Jacques Chastenot, de véritables assassinats politiques. Cette pratique qui ne cessa qu'à la fin du XVIIe siècle, jette un jour assez sinistre sur les institutions de la libre Angleterre.

La situation se décanta au cours de ce même XVIIe siècle qui fut pour l'Angleterre un siècle de révolutions. L'avènement des Stuart, en 1603, accentua l'antagonisme de la Monarchie et du Parlement en ajoutant au conflit politique, toujours latent, un conflit religieux. Charles Ier ayant essayé de lever des impôts de sa propre autorité provoqua une guerre civile qui se termina par la chute de la royauté, l'exécution du Roi lui-même et l'avènement de la République.

La restauration de la Royauté en 1660 ne résoud pas le problème constitutionnel et le conflit renaît plus violent que jamais entre Jacques II, secrètement catholique, et le Parlement qui représente une Nation profondément protestante. Or le dualisme anarchique qui caractérisait alors les institutions anglaises ne pouvait qu'exaspérer ce conflit. En effet, si le Parlement peut soumettre des textes au Roi et le contraindre pratiquement à les signer, celui-ci n'en conserve pas moins son droit propre de légiférer en son conseil et par conséquent en dehors du Parlement. Cette sorte de concurrence entre les deux pouvoirs amena les résultats qu'on peut imaginer. Tandis que les Chambres prennent des ordonnances qui en

détruisent pratiquement les effets, ce qui n'était pas fait pour calmer les esprits. Aussi bien une nouvelle révolution en 1688 entraîne la chute définitive des Stuarts et l'avènement de Guillaume d'Orange appelé au trône par le Parlement.

Celui-ci cette fois est bien décidé à vider l'abcès. Il impose au nouveau souverain ses conditions dans le Bill des Droits de 1689. Ce texte, écrit M. Jacques Chastenot, « de caractère essentiellement pragmatique se borne à énumérer un certain nombre de questions qui, depuis plusieurs siècles, faisaient l'objet de contestations entre la Couronne et le Parlement et il les tranche uniformément en faveur du Parlement. » Le Roi se voit en effet débouté de toute prétention à lever aucun impôt ou taxe sans l'octroi du Parlement, de maintenir en temps de paix une armée dans l'intérieur du royaume sans la même autorisation. Enfin, et sur le plan des principes c'est tout ce qui nous intéresse ici, il se voit refuser le droit de suspendre les lois ou l'exécution des lois. Ce qui revient à dire qu'il perd son propre pouvoir législatif. En gros, le Bille des Droits reconnaissait, sans la nommer, la distinction du pouvoir législatif confié au Parlement et du pouvoir exécutif laissé au Roi.

On voit cependant combien ce compromis est à la fois empirique et contingent. Les auteurs du Bill des Droits n'obéissent à aucun principe abstrait, à aucune doctrine conçue à priori sur la séparation des pouvoirs. Leurs propos est de mettre fin à une confusion anarchique des fonctions, tout en assurant la prépondérance du vainqueur, le Parlement. A ce dernier, il donne à titre définitif des attributions qu'il avait usurpé par un expédient, c'est-à-dire le pouvoir de faire la loi, ne laissant au Roi que le droit de l'exécuter (la sanction royale, théoriquement nécessaire, cessera d'être refusée à partir de 1707). C'est en somme un *modus vivendi* assez rationnel sans doute mais où les considérations d'opportunité l'emportent de beaucoup sur la théorie. Cette séparation des pouvoirs &mdash; toute relative d'ailleurs car, répétons-le, le Parlement peut toujours prendre des mesures individuelles &mdash; n'est en fin de compte qu'une tentative pour normaliser les rapports entre le Roi et le Parlement ; tentative qui fut couronnée de succès, encore qu'elle n'ait pas mis fin à l'évolution constitutionnelle de l'Angleterre puisque la prépondérance du Parlement alla s'accroissant et donna naissance au parlementarisme et finalement à un véritable régime d'assemblées.

Le long conflit auquel la Révolution mettait fin eut encore des conséquences qui devaient se révéler d'une importance capitale dans le fonctionnement du régime parlementaire anglais. pendant le siècle où il atteint son paroxysme, les options politiques des Anglais s'exprimèrent selon un critère très simple, qui plongeait d'ailleurs ses racines dans les profondeurs de l'Histoire du pays. On était pour le Parlement ou pour le Roi, pour la suprématie des représentants de la Nation ou pour celle de la royauté. Les premiers furent appelés *wigs* (mot qui n'était primitivement qu'un sobriquet donné aux insurgés presbytériens d'Écosse) les seconds *tories* (du mot qui désignait les rebelles catholiques d'Irlande) et la conjoncture politique était telle qu'il n'y avait pas de place pour un troisième parti puisqu'il n'y avait que deux antagonistes. On comprend dans ces conditions que les réflexes électoraux des Anglais aient fini par être en quelque sorte conditionnés par ce bipartisme, qui traduisait exactement la réalité politique qui se présentait à leurs yeux, et que ces réflexes aient persistés lorsque, la situation ayant évolué, ils n'eurent plus les mêmes fondements concrets. On comprend aussi que le régime parlementaire, transplanté dans des pays qui n'avaient pas reçu de leur évolution historique la même empreinte, ou si l'on veut la même discipline, n'ait pas abouti à ce fonctionnement régulier qu'il devait en Angleterre à l'alternance des deux partis, tour à tour au gouvernement et dans l'opposition. Tant il est vrai que les institutions que sa formation politique a données à un peuple n'ont de valeur que pour lui-même.

Cette véritable boîte de Pandore que fut la Révolution de 1688 contenait en germe un principe auquel la philosophie politique du XVIIIe siècle, dans son délire de généralisation et d'abstraction, devait donner un développement extraordinaire, encore qu'en Angleterre même il n'ait jamais été que l'expression d'un état de fait purement contingent. L'émeute avait contraint Jacques II à fuir. Mais le Parlement avait-il le droit de tenir, de ce seul fait, le trône pour vacant et surtout de donner un remplaçant au prince qui restait le souverain légitime ? A vrai dire le principe de légitimité et, partant, l'ordre de succession n'avaient jamais pris en Angleterre la rigidité qu'ils avaient eues en France où l'on avait voulu associer autant qu'il se pouvait la royauté à l'État. A plusieurs reprises des compétitions s'étaient élevées entre des candidats à la couronne qui invoquaient des titres différents. En 1688, la situation n'avait rien d'inextricable et l'intelligence pragmatique des Anglais s'en tira fort bien. Un Parlement convoqué à cet effet et qui prit le nom de « convention » déclara qu'en quittant le royaume Jacques II avait abdiqué. La couronne étant ainsi disponible, cette même convention l'offrit à Guillaume d'Orange et à son épouse Marie, fille du souverain dépossédé.

L'affaire se trouva donc réglée par une de ces fictions juridiques camouflant une profonde transformation d'un état de droit dans lesquelles les Anglais excellent. L'expédient avait pourtant une portée qui ne pouvait manquer d'apparaître rapidement. Il se trouvait en effet que le Parlement avait bel et bien disposé de la couronne. La Révolution allait donc au-delà d'une répartition des fonctions, elle consacrait la suprématie du Parlement qui pouvait dire au Roi : « C'est moi qui t'ai fait roi. » Et c'est bien ainsi que l'entendait Locke qui au principe de la séparation des pouvoirs associait étroitement celui de ce qu'il appelait « le gouvernement civil », et qui n'était autre que le gouvernement fondé sur le consentement du peuple. Au vrai le but de Locke était avant tout, comme il l'écrit lui-même, « de justifier le titre royal de Guillaume III par le consentement du peuple, le seul et unique titre de tous les gouvernements légitimes. » On constate une fois de plus combien le principe s'appuie sur les faits. Mais là encore, le rationalisme généralisateur s'emparera de la même notion et voudra lui donner par la plume de Rousseau une valeur générale et absolue sous le nom de souveraineté du peuple.

Les doctrinaires du XVIIIe siècle vont donc perdre de vue l'aspect concret des notions dégagées par l'expérience constitutionnelle de l'Angleterre.

Cette erreur de perspective tient sans doute au goût pour les abstractions qui caractérisent cette époque où les hommes parviennent à ce qu'Auguste Comte appelait l'état métaphysique, intermédiaire entre l'état théologique et l'état positif. Il tient aussi au fait que, isolées de leur contexte historique, ces mêmes notions devaient nécessairement perdre ce qu'elles avaient de relatif à une situation politique particulière pour prendre le caractère de principes auxquels la raison accordait une valeur générale. De l'intelligence empirique qui se contentait de régler, de normaliser les relations que les siècles avaient établies entre les deux grandes puissances qui se partageaient l'État anglais, on passait au rationalisme abstrait qui créait des entités et prétendait déterminer leurs rapports avec la rigueur d'une démonstration géométrique.

Ce glissement est parfaitement perceptible chez Montesquieu dans sa célèbre théorie de la séparation des pouvoirs. Le chapitre de « L'Esprit des Lois » dans lequel il la présente est intitulé « La Constitution anglaise. » Titre en partie trompeur. La constitution décrite par Montesquieu n'emprunte à la constitution anglaise que son aspect extérieur (il ne s'y réfère d'ailleurs plus dans le corps du chapitre). Encore y ajoute-t-il un pouvoir judiciaire que Locke ignorait car il n'existait pas en Angleterre. A vrai dire, Montesquieu lui-même élimine ce pouvoir en déclarant : « des trois puissances dont nous avons parlé, celle de juger est en quelque façon nulle. Il n'en reste que deux... ».

Il s'agit dnc de déterminer l'organisation, le fonctionnement et surtout les rapports qui doivent s'établir entre les deux pouvoirs qui restent, l'exécutif et le législatif. L'organisation est celle qui existe en Angleterre. Un roi qui a le pouvoir exécutif, deux chambres, l'une représentant le peuple, l'autre représentant « les gens distingués par la naissance, la richesse ou les honneurs » qui exercent le pouvoir législatif. Le fonctionnement du système est également copié sur l'Angleterre. Mais les rapports entre les pouvoirs y sont établis avec une rigueur qu'il n'y avait point chez les britanniques. En fait Montesquieu ne voit pas qu'il fige dans un moment de leur Histoire des institutions en pleine évolution. Ruvre coutumière, la constitution anglaise n'appliquait pas la séparation des pouvoirs sans ces multiples nuances que les contacts séculaires mettent dans les relations entre les différents organes de l'État. Cette souplesse ouvrait la voie à un développement ultérieur qui pourra se faire sans secousse. Déjà à l'époque où paraissait l'Esprit des Lois, s'instaurait ce que les Anglais appellent le gouvernement de cabinet et qui devait donner naissance au Parlementarisme, lequel implique non point une séparation, mais une imbrication des deux pouvoirs. Ainsi Montesquieu substituait, à la recherche empirique de relations harmonieuses entre les différents organes de l'État, une définition a priori et partant beaucoup trop absolue des fonctions attribuées à chacun des trois pouvoirs.

Ce que l'on remarque dans *L'Esprit des Lois*, c'est donc une séparation en quelque sorte technique, des pouvoirs, obtenue en donnant à chacun d'eux uniquement ce qu'implique la nature même des fonctions définies, c'est-à-dire à l'un la fonction législative, à l'autre la fonction exécutive. On parviendra ainsi à un équilibre, équilibre que Montesquieu juge indispensable à la sauvegarde de la liberté car « lorsque dans la même personne ou le même corps de magistrature la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté parce qu'on peut craindre que le même Monarque ou le même Sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. » Voilà pourquoi la séparation des pouvoirs doit être le fondement de toute bonne constitution.

Cependant si l'on y regarde de plus près, on voit que cet équilibre n'est maintenu que par un jeu d'oppositions entre les trois grandes forces qui existent dans toute nation : le peuple, le monarque et la noblesse. Et à celle-ci est confié le rôle d'arbitre en quelque sorte. Montesquieu écrit en effet que ces forces ayant besoin « d'une puissance régnante pour les tempérer, la partie du corps législatif qui est composé de nobles et très propre à produire cet effet ». Et c'est une idée qui sera bien souvent reprise par les libéraux partisans du bicamérisme, que la Chambre Haute est l'arbitre naturel entre le gouvernement et l'Assemblée populaire. Idée qui peut paraître juste mais qui suppose au moins que l'aristocratie forme une classe politique. Cela était peut-être vrai en Angleterre, cela ne l'était point en France où la noblesse servait utilement et parfois glorieusement dans la diplomatie et dans l'armée, mais où elle n'avait jamais eu de vocation politique.

Montesquieu ainsi a créé le mythe dont s'est nourri le libéralisme : mythe d'une séparation des pouvoirs, mythe d'un équilibre de ces pouvoirs qui, pouvant se paralyser, se fermeraient mutuellement la voie du despotisme, mythe enfin de l'arbitrage d'une troisième force qui maintiendrait cet équilibre.

On sait quelle extraordinaire fortune devait avoir cette doctrine de la séparation des pouvoirs. Elle est invoquée dans toutes les constitutions fabriquées depuis 1789 et Dieu sait s'il y en a. Pourtant dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, elle va être dénaturée par d'autres principes et notamment par celui de la souveraineté du peuple qui, sans la renier, va la détourner de son sens.

Locke avait déjà observé que le pouvoir législatif doit avoir, et a nécessairement, la primauté sur le pouvoir exécutif tant par des raisons doctrinales que par des raisons tenant à la nature même des choses. En effet, la loi est le prolongement du pacte social soit qu'elle restreigne les droits individuels, soit qu'elle les confirme ou les protège. Le pouvoir législatif n'est donc que celui d'exprimer ce consentement général qui est le fondement de tout gouvernement légitime. Pouvoir du peuple ou de ses représentants, il est le pouvoir primordial auquel le pouvoir exécutif ne saurait s'opposer. Le pouvoir législatif, écrit-il, est l'âme du corps politique

Les raisons qui tiennent à la nature des choses font que le pouvoir exécutif ne peut être, comme d'ailleurs le nom même l'indique, que l'exécutant des décisions du pouvoir législatif. Il est donc nécessairement subordonné à ce dernier puisqu'il ne peut agir que d'après ses volontés. Livré à

lui-même, le pouvoir exécutif est réduit à l'inaction. Notre histoire constitutionnelle nous fournit d'ailleurs maints exemples de cette rupture d'équilibre, qui s'est souvent produite et presque toujours contre la volonté même des constituants.

Ces idées seront reprises par Rousseau &mdash; qui d'ailleurs reconnu ce qu'il devait à Locke &mdash; mais il leur donne une rigueur logique qu'elles étaient loin d'avoir chez son modèle. On sait que toute la philosophie politique de Rousseau a pour point de départ l'hypothèse d'un état de nature dans lequel auraient primitivement vécu les hommes et dont ils ne seraient sortis que par un contrat, le contrat social, qui n'est légitime que dans la mesure où il garantit à chacun la liberté et l'égalité qui régneraient dans l'état originaire. Laissons de côté les raisonnements assez laborieux par lesquels Rousseau explique comment doit se faire le passage de cet état de nature à l'état social. Lorsque celui-ci est réalisé, un peuple se trouve constitué par la libre volonté de chacun de ses membres. Pour que le contrat ne soit pas une duperie, il faut que le peuple en corps reste maître de lui-même comme l'étaient les hommes qui l'ont formé et qui lui ont, en quelque sorte, confié leur liberté individuelle. Or, le peuple ne peut être maître de lui-même, et par conséquent, les citoyens libres que s'il est souverain. La souveraineté du peuple, telle est la conséquence inéluctable du contrat social.

Comment ce souverain manifestera-t-il sa volonté ? Comme tous les souverains par des lois ; mais, comme il s'agit d'un peuple et non d'un monarque, la loi sera l'expression de la volonté générale.

La loi expression de la volonté générale, voilà un grand principe que toutes les démocraties modernes prétendent respecter mais qui n'est jamais appliqué parce qu'il est inapplicable, la volonté générale n'existant pas.

Il faut rendre cette justice à Rousseau qu'il n'a éludé aucune des difficultés du problème et que, s'il ne l'a pas résolu, c'est qu'il est vraiment insoluble. Sa logique est impeccable ; malheureusement, s'appuyant sur des bases irréelles, elle le conduit à une impasse. Il se demande d'abord à quelles conditions la volonté populaire pourra être dite volonté générale. Elle ne le sera que si elle s'applique à un objet général, à un objet qui intéresse le peuple en corps. Toute volonté même unanime qui ne concernerait qu'un cas d'espèce ne serait pas générale. Et il suit de là que lorsqu'un citoyen est appelé à participer à l'expression de la volonté générale, c'est-à-dire à exercer son pouvoir souverain de faire la loi, il doit faire abstraction de ses goûts, de ses intérêts, de ses désirs personnels pour ne considérer que l'intérêt commun ; sinon on n'a qu'une addition de volontés particulières, ce qui est tout autre chose que la volonté générale. Il faut donc que chaque individu se dédouble en quelque sorte en personne privée et en citoyen et que celui-ci ignore ce que veut celle-là, pour être capable de s'élever jusqu'à son rôle de souverain. En d'autres termes, il faut que le citoyen se fonde littéralement dans le corps politique afin que celui-ci puisse exprimer une volonté comme s'il était un seul être qui transcende les individus qui le composent.

Ceci entraîne des conséquences que Rousseau a fort bien vues. Le grand danger, c'est la sollicitation chez le citoyen de ses intérêts privés, la tentation de n'exprimer que ce qui le touche personnellement et d'oublier ainsi le seul point de repère qui doit guider sa volonté pour que, unie aux autres, elle participe vraiment à la volonté générale. Il faut donc que le peuple forme un corps uniforme d'où seront bannies toutes les « associations partielles » d'autant plus dangereuses pour la volonté générale que « la volonté de chacune de ces associations devient générale par rapport à ses membres et particulière par rapport à l'État » ; de sorte que leur influence ne pourra que multiplier les volontés particulières. Et voilà condamnées les corporations comme les communautés locales ou provinciales afin, diront les Constituants, qu'il ne subsiste que le « Grand Tout National ».

Ceci étant, comment connaîtra-t-on la volonté générale ? Par le suffrage des citoyens sans doute. Mais suffira-t-il de compter ces suffrages et de déclarer que la loi procède de la majorité d'entre eux ? Non, car « ce qui généralise la volonté est moins le nombre des voix que l'intérêt commun qui les unit » [[*Contrat Social*, livre II, chapitre IV.

Extrait du Royaliste.org

<http://www.royaliste.org>

# Incohérences et contradictions du nouveau système

- Univers - Bibliothèque - JALLUT, Maurice - Propositions pour un nouveau régime -



Date de mise en ligne : vendredi 21 mars 2008

---

Royaliste.org

---

*Quelquefois, après des siècles de troubles et de législation, il se trouve qu'on a constitué que des partis.*

BONALD

*Avec tous vos grands principes, que je comprends très bien, on fait de beaux livres et de mauvaise besogne. Vous oubliez dans tous vos plans de réforme la différence de nos deux positions : Vous ne travaillez que sur le papier qui souffre tout ; il est tout uni, souple et n'oppose d'obstacle ni à votre imagination ni à votre plume. Tandis que moi, pauvre impératrice, je travaille sur la peau humaine qui est autrement irritable et chatouilleuse.*

CATHERINE II à Diderot

La Révolution politique fut consommée par les États-Généraux, le 17 juin 1789, lorsque les députés du Tiers auxquels s'étaient joints quelques transfuges du Clergé et de la Noblesse se proclamèrent Assemblée Nationale. Ce jour-là en effet la souveraineté nationale se substituait à la souveraineté royale et, d'un trait de plume, était anéanti l'édifice lentement et sagement élevé par l'intelligence empirique des légistes.

Logique avec elle-même, l'Assemblée avait le me jour déclaré que « la représentation étant une et indivisible, aucun député, dans quelque ordre qu'il soit choisi, n'a le droit d'exercer ses fonction séparément de la dite Assemblée. » Cela signifiait la confusion des ordres : clergé, noblesse, Tiers-État et aussi celle des multiples représentations particulières, locales et professionnelles dont l'ensemble constituait la représentation générale du pays. Bref, le peuple français devait se fonde en un seul corps indivisible. L'Assemblée sut tirer toutes les conséquences de cette transformation. Bientôt en effet les départements, circonscriptions artificielles, remplaceront les provinces historiques parce que, disait le député Thouret, « l'esprit de province n'est dans l'État qu'un esprit individuel, ennemi du véritable esprit national. » De même seront supprimées les corporations parce qu'on dénie aux ouvriers le droit de se réunir pour « défendre leurs prétendus intérêts communs. » Enfin les Parlements et autres cours souveraines disparaîtront également dans la tourmente car on ne veut pas « d'associations permanentes dont l'esprit de corps est le produit véritable ». En bons disciples de Rousseau, les Constituants éliminaient toutes ces associations partielles dot la volonté « devient générale par rapport à leurs membres et particulières par rapport à l'État. » Mais en détruisant la structure naturelle et organique de la Nation telle que l'avait modelée son Histoire, ils faisaient du peuple français une simple entité et c'est cette entité qu'ils vont essayer de façonner d'après les principes abstraits dont s'est nourrie leur intelligence d'idéologues. On va donc donner à la France une constitution qui sera une oeuvre de la raison pure ne tenant aucun compte de ce que Sieyès appelait avec dédain « les prétendues vérités historiques ».

Il n'est point étonnant que, conçues dans ces conditions, la Constitution de 1791 et les treize ou quatorze qui l'on suivie n'aient été que des constructions artificielles ne faisant jamais vraiment corps avec la Nation et s'effondrant comme châteaux de cartes au moindre choc, émeute, coup d'État ou défaite. L'instabilité constitutionnelle est un des spectacles les plus affligeants qu'offre le régime issu de la révolution. Elle a donné aux Français une réputation d'inconstance, imméritée en somme, car tant qu'ils restèrent fidèles à leurs traditions nationales, ils surent se donner les institutions les plus solides d'Europe.

Il est naturellement difficile de prendre une vue panoramique de toutes ces constitutions qui se sont succédé à un rythme plus ou moins rapide et dont on distingue mal les liens qui les rattachent les unes aux autres. On peut cependant essayer de les classer en trois groupes.

1° Les constitutions qui entendent réaliser une séparation plus ou moins complète des pouvoirs. Ce sont la Constitution de 1791 (celle-ci marquant une tendance assez nette à une suprématie du législatif sur l'exécutif) ; la Constitution de l'An III et la Constitution de 1848.

2° Les constitutions qui prétendent établir une collaboration entre les pouvoirs mais qui aboutissent bientôt à une



prépondérance du législatif donnant ainsi naissance au Parlementarisme, lui-même se dégradant peu à peu en régime d'assemblée. Ce sont la Charte de 1814, celle de 1830, la Constitution de 1875 et la Constitution de 1946.

3° Les constitutions qui, par réaction contre la faiblesse du gouvernement dans le régime de stricte séparation des pouvoirs ou contre sa dépendance à l'égard du législatif dans le système parlementaire, donnent le maximum de force et d'autorité à l'exécutif. Ce sont les Constitutions de l'An VIII, de 1852 et enfin celle de 1958 qui nous régit encore [1].

# 1) Régime de stricte séparation des pouvoirs

L'Assemblée constituante avait, le 14 juillet 1789, élu un premier comité de constitution composé de « monarchiens ». Ceux-ci présentèrent un projet inspiré de Montesquieu. Deux chambres exerçant le pouvoir législatif, un Roi possédant la puissance exécutive mais disposant d'un droit de veto sur les projets de loi votés par les Assemblées. C'était donc un régime de stricte séparation et aussi d'équilibre des pouvoirs. Mais on put bien vite constater combien les grands principes s'emboîtent mal les uns dans les autres. Aux monarchiens qui voulaient deux chambres dont l'une serait une chambre « aristocratique », Sieyès et les disciples de Rousseau opposaient le dogme de la souveraineté nationale. Comment une chambre représentant la Noblesse pourrait-elle avoir les mêmes droits que l'Assemblée élue par le peuple ? Ce serait, disaient-ils, « le rétablissement de l'aristocratie et l'asservissement du peuple ». En bonne logique, ils n'avaient pas tout à fait tort et l'Assemblée se laissa convaincre en décidant que le pouvoir législatif serait exercé par une chambre unique. Mais en adoptant le monocrisme, les Constituants éliminaient l'élément essentiel d'un équilibre des pouvoirs [2].

Au veto royal on opposa des arguments de même nature. Ce serait, disait Sieyès, donner à un seul homme (le Roi) autant de puissance qu'au peuple entier puisque par son veto il pourrait mettre à néant la volonté nationale. « Le veto, concluait-il, ne me paraît qu'un ordre arbitraire ; je ne puis le voir que comme une lettre de cachet lancée contre la volonté nationale. » Encore qu'il fût un peu court, le raisonnement paraissait difficilement réfutable. Pourtant, l'Assemblée, un peu de guerre lasse, accepta le compromis du veto suspensif. Ce qui signifiait que le refus d'accorder la sanction royale à un projet de loi aurait effet seulement pendant deux législatures.

Apparemment il s'agit donc d'un régime de rigoureuse séparation des pouvoirs. Le roi n'ayant pas l'initiative des lois et ne pouvant dissoudre l'Assemblée n'a aucun moyen d'action sur le pouvoir législatif et réciproquement puisque l'Assemblée n'a pas le droit de renverser les ministres. En fait la Constitution tend à faire de l'exécutif un pouvoir subalterne. Le Roi n'est que nominalement le chef de l'Administration puisque presque tous les fonctionnaires sont élus., et que, dans l'exercice de ses principales prérogatives, il est pratiquement sous la coupe de l'Assemblée. Il n'est au fond, comme le disait Thouret, que le premier commis du royaume. C'est, sinon en droit, du moins en fait, la conception de Rousseau qui voulait que le pouvoir exécutif fût toujours dépendant du pouvoir législatif [3]

Comme il était à prévoir les deux pouvoirs entrèrent rapidement en conflit. A ces conflits seule la force pouvait mettre un terme. Et la journée du 10 août 1792 vit, avec la chute de la Monarchie, la fin de la Constitution de 1791.

La seconde constitution qui s'inspire avec la même rigueur de la séparation des pouvoirs est celle de l'An III. Elle fut, dit fort justement M. Pierre Gaxotte, l'oeuvre de la peur [4]. Par peur d'un gouvernement trop puissant, on confia l'exécutif à un Directoire de cinq membres placés sur pied de stricte égalité. Par peur du régime conventionnel, dont on venait de faire la sanglante expérience, on divisa le législatif en deux chambres : le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq Cents. Enfin pour mieux obtenir l'équilibre des forces, ou plutôt des faiblesses, on établit une cloison étanche entre les pouvoirs. Le Directoire n'a ni l'initiative des lois, ni droit de veto, ni droit de dissolution. Mais les chambres ne peuvent renverser les ministres ni à foriori, le Directoire dont les membres sont nommés pour cinq

ans et renouvelables chaque année par cinquième [5]

Il arriva ce que l'on aurait pu prévoir. Un jour vint où la majorité des Assemblées ne fut plus en accord avec le Directoire. Les élections de 1796 avaient été un triomphe pour les modérés partisans d'une politique d'apaisement religieux ; or, les Directeurs étaient tous de farouches anticléricaux. Ils manifestèrent d'emblée leur opposition à la nouvelle majorité en remplaçant des ministres relativement conciliants par des hommes partageant leur sectarisme. On eut alors ce spectacle assez paradoxal d'Assemblées votant des lois que le gouvernement n'approuvait pas et que, par conséquent, il entendait ne pas appliquer ou n'appliquer qu'avec la plus extrême mauvaise volonté. Comment sortir de cette impasse puisque, au nom de la séparation des pouvoirs, on n'avait jamais envisagé de donner au pouvoir exécutif le droit de dissoudre ces Conseils ni à ceux-ci la possibilité de renverser le Ministère ? Une seule solution s'imposait, l'appel au soldat. On s'y prépara de part et d'autre. Or, les Directeurs, au nombre de cinq seulement avaient, pour préparer en secret une telle entreprise, des avantages que ne possédaient pas les Conseils. Le 18 Fructidor, le coup de force fut perpétré grâce aux forces envoyées par Bonaparte sous le commandement d'Augereau. Les députés de la majorité qui ne réussirent pas à s'enfuir furent arrêtés et déportés, leur élection annulée et, à ce prix, l'harmonie fut rétablie entre les deux pouvoirs. Provisoirement d'ailleurs car un nouveau changement de majorité en l'An VI entraîna une opération analogue et en somme ce petit jeu aurait pu continuer encore longtemps si le coup d'État du 18 Brumaire n'avait pas mis fin à la Constitution de l'An III.

Il est bien entendu que pour les fabricants de Constitutions l'expérience ne sert à rien. En 1848, l'Assemblée chargée de donner des institutions à la IIe République ranima le principe quelque peu défraîchi de la séparation des pouvoirs. Contre l'avis de Jules Grévy qui voulait que le Chef du Gouvernement fût élu par l'Assemblée et toujours révocable [6] (ce qui aurait mis le pouvoir exécutif dans la dépendance du législatif), le Comité de la Constitution fit admettre que les Présidents de la république seraient élus pour quatre ans au suffrage universel. On repoussa aussi plus ou moins implicitement le régime parlementaire puisque les ministres nommés et révoqués par le Président de la République ne pouvaient être renversés par l'Assemblée et que celle-ci ne pouvait être dissoute. La seule atténuation que l'on apporta à la rigueur des principes fut que le Chef de l'État avait, comme les députés, l'initiative des lois. Il y a donc une certaine interpénétration des pouvoirs. En fait les conflits sont aussi insolubles que sous l'empire de la Constitution de l'An III, car l'Assemblée n'a aucun moyen d'action sur le Président et réciproquement. Or l'opposition entre eux est constante quoique souvent feutrée. Il y a en effet entre les deux pouvoirs issus l'un et l'autre du suffrage universel une perpétuelle concurrence qui les pousse à des surenchères démagogiques.

Bénéficiant de l'unité de direction, plus habile aussi, sachant soigner la popularité que lui donne son nom illustre, le Président Louis Bonaparte peut, après trois ans de cette sorte de guerre froide, y mettre fin par un coup d'État qui reçoit l'adhésion quasi unanime du pays. Cette troisième expérience de Constitution fondée sur une rigoureuse séparation des pouvoirs se terminait comme les précédentes, sur une épreuve de force.

## 2) Le Parlementarisme

A la différence des régimes basés sur un équilibre plus ou moins stable et toujours artificiel des pouvoirs, le Parlementarisme ne découle d'aucune conception a priori. Sans doute il a eu ses théoriciens comme Duvergier et Hauranne, qui écrivit une douzaine de gros volumes pour essayer d'en démontrer l'excellence. Mais ceux-ci n'ont fait qu'enregistrer un état de fait, à savoir que le pouvoir exécutif ne peut vraiment gouverner que s'il a l'accord du pouvoir législatif, c'est-à-dire pratiquement de la majorité dans les Assemblées. Constatation empirique qui révélait cette autre vérité que la nature des choses donnait, qu'on le voulût ou non, la suprématie à la puissance législative. Et les démocrates justifient cette suprématie en affirmant que le Gouvernement doit toujours refléter l'opinion de la majorité des chambres, au moins de celle qui est issue du suffrage universel. Le régime parlementaire a donc pour origine une rupture d'équilibre des pouvoirs, favorisée par une sorte de collaboration que la Charte de 1814 impliquait entre le Gouvernement et les Chambres ; quant à son développement, il est lié au progrès des idées

démocratiques qui tendaient à reconstituer l'unité du pouvoir suprême entre les mains des Assemblées, organes représentant directement le peuple souverain.

Les auteurs de la Charte ne songeaient nullement à instaurer le régime parlementaire, dont on n'avait à l'époque qu'une idée confuse, et encore moins à reconnaître la souveraineté du peuple, le véritable souverain étant le Roi et c'est pour cela que la Charte avait été octroyée, ce qui veut dire qu'elle n'était qu'une concession de l'autorité royale. Au surplus, les pouvoirs de la royauté restaient considérables. Le roi nommait et révoquait librement les Ministres et il avait seul l'initiative des lois ; mais ces lois devaient être votées par deux chambres, l'une, la Chambre des Députés, élue au suffrage restreint ; l'autre, la Chambre des Pairs, composée de membres nommés par le Roi.

Ces chambres n'étaient pas à proprement parler des Assemblées représentant la Nation. Du moins, selon un mot de Louis XVIII, elles ne la représentaient que pour la législation et non pour le Gouvernement. Ce « distinguo » (comme disait Louis XVIII lui-même) allait être à l'origine de l'équivoque qui devait donner naissance au parlementarisme dans un dessein d'opposition à la souveraineté royale.

En droit, Louis XVIII n'avait pas tort. Les chambres, dans l'esprit de la Charte, n'étaient que des forces de résistance. C'est l'époque où Royer-Collard déclare que « les libertés sont des résistances ». Le rôle des Assemblées se borne en somme à repousser les projets de lois dans lesquelles elles verraient quelque atteinte aux libertés fondamentales. On oubliait simplement qu'il était à peu près impossible de les cantonner dans ce contrôle de la législation et que, par la force des choses, le débat devait s'étendre à la politique générale dans laquelle s'insère la loi discutée. De là à critiquer cette politique et, par voie de conséquence, le ministère qui la conduit, il n'y a qu'un pas qui devait être vite franchi. Sans doute ce détournement de pouvoir n'aurait pas eu de trop graves conséquences, si les chambres n'avaient eu le moyen de sanctionner leur opposition par un refus systématique des lois qui leur étaient présentées. Or, le Gouvernement est bien vite paralysé s'il ne peut obtenir des lois nouvelles ou des modifications aux lois anciennes. Rapidement les députés comprirent qu'ils avaient ainsi un moyen d'obliger le Roi à changer un ministère qui leur déplaisait.

Chose apparemment paradoxale, ce sont les ultra-royalistes qui, les premiers, imaginèrent de forcer le Roi à gouverner en accord avec la majorité. C'est qu'étant eux-mêmes en majorité dans la chambre introuvable, ils comprenaient mal que Louis XVIII ne pratiquât pas leur politique. On voyait donc des royalistes comme Vitrolles ou comme Chateaubriand (Celui-là, à vrai dire, assez peu conséquent avec lui-même), demander que les ministres fussent responsables devant les chambres, tandis qu'un homme beaucoup plus enclin au libéralisme politique tel que Royer-Collard déclarait que, « le jour où le Gouvernement n'existerait que par la majorité de la Chambre, ce jour-là c'en est fait non seulement de la Charte mais de notre royauté ».

Les royalistes sincères abandonnèrent vite ce jeu dangereux mais le relais fut pris par les libéraux dans un esprit d'opposition au pouvoir monarchique. Ils utilisent à fond ce moyen d'obstruction que constitue le rejet des lois de façon à réduire le Gouvernement à l'impuissance. Cela devient un système. « Je refuse, déclarait Benjamin Constant en 1822, tout ce que nous demande le Cabinet, afin qu'on nous délivre de ce ministère. » Le conflit restait donc latent entre le Gouvernement et les Chambres. Il prit une forme aiguë avec le Ministère Polignac.

Ce dernier n'avait pas de majorité. En droit, il n'en avait nul besoin. En fait, il ne pouvait gouverner sans elle. Et les libéraux qui menaient cette fois le combat contre la royauté restaurée soutenaient que, s'il y avait désaccord entre les Chambres et le Roi, celui-ci devait s'incliner, c'est-à-dire renvoyer ses ministres, parce que les Chambres représentaient la Nation. Bref, ils opposaient la souveraineté du peuple à la souveraineté du Roi. Et le droit de dissolution que l'on avait donné comme une arme à ce dernier se retournait contre lui car, en renvoyant les députés devant les électeurs, il faisait de ceux-ci les arbitres du conflit, il reconnaissait que le dernier mot appartient aux électeurs ; et c'est en définitive le refus de s'incliner devant leur verdict qui justifia aux yeux des libéraux la Révolution de 1830.

Le changement de dynastie consacrait la victoire du peuple souverain qui, comme les Anglais en 1688, avait fait son Roi. Du moins, par une fiction semblable, on déclara que c'était au nom du peuple que les députés avaient élu Louis-Philippe. C'était aussi la victoire du principe parlementaire, à savoir que le gouvernement doit être pris dans la majorité et se retirer dès que celle-ci lui faisait défaut. A la vérité, la responsabilité ministérielle n'était pas formellement inscrite dans la Charte de 1830, mais elle résultait implicitement de cette révolution politique qui avait déplacé le centre du pouvoir du Roi au Parlement, qui avait substitué la souveraineté populaire à la souveraineté royale.

La doctrine parlementaire se précise d'ailleurs et se résume dans une formule lapidaire : « Le Roi règne et ne gouverne pas. » Le Roi est irresponsable et son rôle se borne à désigner un chef de gouvernement qui a la réalité du pouvoir mais qui, ne pouvant l'exercer qu'avec l'accord de la majorité, doit se retirer dès qu'elle lui fait défaut, ce qui revient à dire que le pouvoir exécutif est toujours sous la dépendance du pouvoir législatif. Quant au droit de dissolution, il n'est pour le Roi qu'un moyen de consulter les électeurs lorsqu'il peut penser que la Chambre ne représente plus fidèlement leur opinion.

Tel est ce régime parlementaire dont Thiers, Duvergier de Hauranne et plus tard de Broglie et Prévost Paradol complètent la doctrine, celui-ci déclarant que le dernier mot doit rester à l'Assemblée populaire, ce qui implique que le peuple est souverain par le truchement de ses représentants. On était loin de l'équilibre des pouvoirs. De fait, le parlementarisme va poursuivre son évolution. Après la courte interruption de l'Empire autoritaire, Napoléon lui-même le rétablit en 1869. Puis la Constitution de 1875 le reconnaît pour la première fois explicitement en stipulant que les Ministres sont responsables devant les Chambres. Pour la première fois aussi on associait ce régime à la forme républicaine du Gouvernement. Le Président de la République (n'oublions pas que cette Constitution a été faite par des royalistes) est irresponsable comme un roi et irrévocable pendant la durée de son mandat, fixée à sept ans.

Dans le parlementarisme classique, le Chef de l'État, roi ou président, conserve en théorie quelque influence sur la marche des affaires publiques. Il a notamment un moyen de pression sur la Chambre avec le droit de dissolution. En fait, l'expérience devait montrer que cette dernière prérogative était illusoire ou, du moins, qu'elle était aussi dangereuse pour le Président lui-même que pour l'Assemblée ; Le Maréchal de Mac-Mahon, qui en usa, en fut la victime puisque les électeurs renvoyèrent au Parlement la même majorité. Ayant perdu son crédit, il dut se retirer. Par la suite, aucun Président ne voulut courir le même risque et le droit de dissolution tomba en désuétude sous la Constitution de 1875.

Rien ne s'opposait donc plus à cette prépondérance du pouvoir législatif que le Parlementarisme prétendait atténuer sous forme d'un équilibre des pouvoirs obtenu par leur collaboration. La Chambre ne se borne pas en effet à contrôler le Gouvernement, elle lui impose son programme, elle lui donne ses directives, elle s'est ingérée dans l'exercice même des fonctions exécutives et, au début du siècle, Charles Benoît pouvait déclarer que l'on se rapprochait de plus en plus du régime conventionnel, c'est-à-dire du régime d'assemblée.

Ce régime d'assemblée, la Constitution de 1946, avec quelques précautions de forme, le fait passer dans le droit. Ce faisant, elle entérinait en somme l'évolution poursuivie par la III<sup>e</sup> République. Elle consacre en effet la suprématie de l'Assemblée populaire en soumettant le Président du Conseil à son investiture (pratiquement, sous l'empire de la Constitution de 1875, la Chambre des Députés pouvait immédiatement renverser un ministre qui n'aurait pas eu son investiture, si elle avait été prévue par les textes.) Elle l'affirme surtout en face de la seconde assemblée qui prend le nom de Conseil de la République, ce qui tranche davantage avec la III<sup>e</sup> République. En effet le Conseil n'a pas, comme le Sénat, les mêmes attributions que la Chambre. Il n'est plus un pouvoir de résistance, il n'est qu'un pouvoir de réflexion.

On connaît les conséquences de ce système ; la plus spectaculaire est l'instabilité ministérielle qui provoque elle-même la faiblesse et parfois l'impuissance totale du Gouvernement. Ces maux, bien souvent dénoncés, ont

inspiré la plupart des projets de réforme qui ont pris corps dans la Constitution de 1958. Celle-ci est en somme une réaction en faveur de l'exécutif. Ce n'est pas la première fois que nos constituants se livrent à ce jeu de bascule sous prétexte de rétablir l'équilibre rompu entre les pouvoirs.

### 3) Régimes établissant la prépondérance de l'Exécutif

Les deux formes de régime que nous venons d'examiner conduisent, moins par la volonté délibérée des constituants que par une évolution naturelle, à la faiblesse du Gouvernement. Le Gouvernement est faible dans un régime de stricte séparation des pouvoirs parce que, réduit aux seules fonctions exécutives, n'ayant ni l'initiative des lois ni moyen d'action sur les Assemblées, il n'a pratiquement aucune possibilité de diriger efficacement les affaires du pays. Il est également faible dans le Parlementarisme, car il ne peut exercer ses prérogatives, qui dans ce régime sont considérables, qu'en accord avec des majorités changeantes. Cette dépendance à l'égard des Assemblées le réduit à l'impuissance et finalement à ce que le jargon politique de la IV<sup>e</sup> République appelait l'immobilisme.

Pour remédier à ces inconvénients trop évidents, certaines Constitutions, sous le prétexte de rétablir l'équilibre des pouvoirs, accroissent délibérément les prérogatives de l'exécutif et, corrélativement, diminuent celles des Assemblées législatives. Tel fut l'esprit de la Constitution de l'An VIII. Au Premier Consul, véritable chef de gouvernement puisque les deux autres consuls n'avaient que voix consultative, on donna, et à lui seul, l'initiative des lois. Celles-ci devaient être discutées et votées par diverses assemblées. Mais Bonaparte pressentait que des assemblées qui sauraient user, par volonté d'opposition systématique, de leur faculté de refuser les lois proposées par le gouvernement parviendraient à réduire ce dernier à l'impuissance. Aussi les auteurs de la Constitution (et surtout Bonaparte lui-même qui en est vraiment le père) s'ingénierent-ils à diviser la fonction législative de façon à lui enlever toute son efficacité. On imagina de distinguer la préparation des lois, confiée au Conseil d'État, ; leur discussion, prérogative du Tribunat, mais, si celui-ci discutait, il ne votait pas ; le vote, confié au Corps législatif, assemblée de muets car, s'il votait, il ne discutait pas. Enfin, pour couronner le tout, un Sénat conservateur pouvait annuler les lois contraires à la Constitution. Et, comme si cette division du pouvoir législatif ne suffisait pas à rassurer le Gouvernement, le système électoral fut conçu de telle façon que, pratiquement, les députés au Corps législatif ou au Tribunat étaient désignés par l'Empereur. Finalement, le Tribunat fut supprimé en 1807. Il ne resta que l'assemblée des muets.

La Constitution de 1852 fut faite dans le même esprit. Elle n'est d'ailleurs qu'une copie simplifiée de la Constitution de l'An VIII. L'Empereur a la totalité du pouvoir exécutif et seul l'initiative des lois. Celles-ci doivent être votées par le Corps législatif mais, comme en l'An VIII, on s'attacha à limiter la liberté de discussion de façon à éviter toute opposition trop soutenue. « Toute l'habileté du législateur tendit à rendre impossible au Corps législatif une manifestation quelconque, un acte d'initiative ou l'expression d'un jugement sur la politique générale ou sur l'administration. La Chambre élective fut donc rigoureusement limitée à la discussion et au vote des lois, et elle ne put amender les propositions du Gouvernement qu'avec l'assentiment du Conseil d'État. Le choix de son bureau fut remis au prince ; son règlement intérieur lui fut imposé, la durée de ses travaux fut limitée à une période de trois mois ; rien ne fut négligé pour établir d'une façon péremptoire, et presque avec ostentation, que la nouvelle Chambre élective n'avait point et ne pouvait avoir les prétentions des assemblées précédentes. » [\[7\]](#)

C'est la crainte d'un retour offensif du parlementarisme qui dictait toutes ces mesures. L'Empereur ne voulait pas que son gouvernement fût peu à peu submergé sous les empiètements de la Chambre, comme il était advenu à la monarchie restaurée. L'inconvénient de ce système, c'est qu'il donnait toute la réalité du pouvoir à une bureaucratie, d'ailleurs souvent compétente et active, mais qui perdait le contact avec le pays. Napoléon dut peu à peu lâcher la bride et, de concessions en concessions, revenir au parlementarisme en 1869.

Nous vivons actuellement une troisième expérience d'un régime fondé sur la prépondérance de l'exécutif. Certes, en

1958, on a simplement parlé de revenir à un véritable régime de séparation des pouvoirs. Mais, encore une fois, la nature des choses conduisant à une suprématie des assemblées législatives, on ne peut rétablir l'équilibre qu'en accroissant artificiellement les attributions du gouvernement. La Constitution a imaginé pour la première fois une distinction entre le domaine législatif et le domaine réglementaire, faisant la part fort belle à ce dernier. Elle limite le pouvoir financier des assemblées et donne même, en cette matière, le dernier mot au gouvernement, qui peut mettre le budget en vigueur par ordonnance si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours. Enfin, si le parlementarisme est maintenu, la mise en jeu de la responsabilité ministérielle est rendu plus difficile et, en contrepartie, il est accordé au Président de la République des pouvoirs particuliers, tels qu'une plus grande latitude dans l'exercice du droit de dissolution, ou la possibilité de consulter le pays par voie de référendum. Enfin et surtout ce fameux article 16 qui lui octroie quand il le veut un pouvoir sans limite et sans contrôle.

Sauf cette dernière disposition, la Constitution de 1958 ne présente aucune originalité. Elle se borne à codifier les projets de réforme qu'avait inspiré l'impuissance parlementaire et qui se résument en un mot : renforcement de l'exécutif. Ce qui est caractéristique, c'est que, malgré les pouvoirs considérables reconnus au gouvernement, celui-ci cherche encore à les augmenter par une interprétation, que d'aucuns jugent tendancieuse, du texte constitutionnel. La Nation accepte comme si, désespérant de voir un jour l'État reconstruit sur une base solide, elle se raccrochait à ce qui en donne l'illusion, un pouvoir exécutif hypertrophié et libéré de toute entrave.

---

Ce qui ressort de ce résumé très schématique de nos différentes constitutions c'est en effet leur caractère artificiel. Ce sont des vues de l'esprit, des constructions idéales qui n'épousent jamais la réalité. Elles superposent au pays réel un pays légal, et l'un et l'autre ne coïncident jamais. L'instabilité de ces statuts politiques qui se sont succédés à un rythme effarant est l'aspect le plus spectaculaire de ce vice congénital. Mais il en est d'autres moins visibles mais tout aussi caractéristiques. Il est remarquable, tout d'abord, que nous n'avons pas de véritable évolution constitutionnelle. On constate comme une sorte d'incohérence dans la longue série de ces constitutions. Le seul ordre qu'on puisse y trouver est un sentiment rudimentaire de réaction contre les excès du régime que l'on détruit et que l'on veut remplacer. La Constitution de l'An III réagit contre l'omnipotence de la Convention en divisant et en affaiblissant les pouvoirs. Puis le Consulat, à son tour, réagit contre cette faiblesse en concentrant l'autorité entre les mains d'un seul homme. La Charte revient à une sorte de libéralisme en rendant aux assemblées l'autonomie qu'elles avaient perdue. Réaction autoritaire avec le Second Empire, libérale avec la IIIe République, autoritaire enfin, une nouvelle fois, avec la Constitution de 1958. C'est un va-et-vient perpétuel de l'autoritarisme simpliste à l'anarchie parlementaire, et inversement. Il n'est point étonnant, dans ces conditions, que l'on ne découvre dans l'histoire mouvementée de nos institutions politiques depuis 1789 aucun assouplissement des principes au contact des réalités, aucune adaptation coutumière qui leur aurait permis de se mouler sur le caractère, les besoins et les aspirations profondes des Français.

Autre trait du côté factice de nos formules constitutionnelles : elles n'ont jamais pu nous donner des institutions qui aient pénétré dans la vie du pays réel, qui aient pu acquérir un caractère organique, qui se soient intimement mêlées à l'histoire politique de la Nation qu'elles en forment en quelque sorte la structure, comme le Sénat pour les Romains, la Royauté pour l'ancienne France et le Parlement pour l'Angleterre. Tout ce qu'elles ont créé n'existe qu'en vertu d'un texte. Or, rien n'est plus fragile qu'une loi écrite car, selon la parole si profonde de Joseph de Maistre : « Ce qu'il y a de plus fondamental et de plus essentiellement constitutionnel dans les lois d'une nation ne saurait être écrit. »

A quoi peut-on attribuer cette immense faillite ? Sans aucun doute au caractère abstrait des principes qui prétendent servir de fondement à notre organisation politique : souveraineté du peuple et séparation des pouvoirs. En voulant substituer la souveraineté du peuple à la souveraineté monarchique, les Constituants ont dû tenter de donner à la première les attributs de la seconde et, singulièrement, celui de l'indivisibilité. Mais cette indivisibilité tient à la nature même des choses dans l'institution monarchique. L'État est un lorsqu'il s'incarne dans un être physique qui, grâce à l'hérédité, se perpétue de génération en génération. La souveraineté royale maintient l'unité sans rompre la diversité des éléments qui composent la Nation à laquelle elle se superpose. La situation est toute différente lorsque l'on veut que le souverain soit la Nation elle-même. Alors cette unité n'existe que dans la mesure où l'on parvient à faire de la

Nation un seul corps exprimant une volonté indivisible comme si elle était celle d'un seul être. C'est ce qu'avait parfaitement compris Rousseau lorsqu'il prônait l'interdiction des associations partielles ; ce qu'avaient également compris ses disciples, les Constituants, quand ils ont supprimé les provinces, les corporations et les compagnies judiciaires. Mais, en brisant ces diversités, ils ont du même coup substitué à un corps vivant une entité artificielle ; en prétendant lui faire manifester une volonté générale, alors que les parties qui la composent ne peuvent exprimer que des volontés particulières, ils ont enlevé à la représentation des différents éléments de la Nation tout caractère positif. Ruvre dissolvante avant tout, mais aussi oeuvre vaine, car ces diversités que l'on prétendait étouffer se réveillent constamment. Seulement, quand les institutions s'obstinent à les méconnaître, elles s'extériorisent en réactions qui se veulent idéologiques (mais qui ne sont qu'épidermiques) faute de pouvoir faire entendre leur voix naturelle. Si la classe ouvrière s'est laissé pénétrer par le marxisme, n'est-ce point parce que le régime moderne lui interdisant toute expression purement professionnelle et partant réaliste de ses besoins et de ses aspirations l'a rejetée dans une extériorisation doctrinale de sa personnalité qui finit par lui faire croire qu'elle n'a plus de liens avec le reste de la Nation ? Ainsi, les partis politiques, succédanés des diversités naturelles, accentuent les divergences entre les classes sociales : car, en donnant une forme purement idéologique à des aspirations qui pourraient et devraient normalement se traduire par des revendications positives et concrètes, ils leur enlèvent du même coup cette limite d'un intérêt commun dont les intérêts particuliers finissent par comprendre qu'ils sont tous justiciables. Lon de faire de la Nation un seul corps, la doctrine révolutionnaire n'a donc su qu'exaspérer les oppositions en les transformant en conflits d'idées. En cherchant à supprimer les diversités naturelles, la révolution n'a pas réalisé l'unité morale du pays, elle l'a simplement soumis à une centralisation étouffante, car elle a ouvert les voies à l'uniformité administrative et elle a brisé tous les éléments de résistance à l'emprise bureaucratique.

La souveraineté du peuple est donc restée une vue de l'esprit, une conception prodigieusement artificielle qui n'a pu donner des institutions faisant vraiment corps avec le pays réel. Les libéraux ont voulu et veulent encore la tempérer par le principe de la séparation des pouvoirs sans se rendre compte que l'équilibre que cette séparation réaliserait peut être le produit d'une évolution historique mais qu'elle ne saurait être le résultat d'une constitution établie *a priori*. Les deux principes, restés à l'état d'abstractions, ont donc produit un mécanisme qui a tourné dans le vide et qui a développé toutes ses conséquences car aucun frein, aucune adaptation coutumière ne sont venus en atténuer les effets.

L'examen même rapide de nos constitutions montre que la séparation rigide des pouvoirs, comme le Parlementarisme, aboutissent à l'impuissance du gouvernement, dans le premier cas parce qu'il n'a pas les attributions nécessaires pour diriger les affaires du pays, dans le second, parce qu'il est trop dépendant des assemblées. La réaction naturelle, pour rétablir l'équilibre, est à la fois de renforcer la puissance de l'exécutif et de garantir son indépendance. Mais, aussi loin que l'on aille dans cette voie, on ne peut enlever aux assemblées législatives le droit de rejeter les lois proposées par le gouvernement. Et l'expérience montre que cette prérogative est suffisante pour leur donner finalement une puissance prépondérante. Aussi bien les gouvernements autoritaires ne se contentent-ils pas d'user et même parfois d'abuser de leurs prérogatives légales ; ils cherchent en outre à éviter le contact avec le Parlement, à s'isoler de la représentation du pays, à fuir une confrontation qui, quelles que soient les armes dont ils sont munis, risque toujours de leur être fatale. L'exemple du Premier et du Second Empires sont caractéristiques à cet égard mais notre Ve République emploie les mêmes procédés et manifeste les mêmes sentiments de méfiance à l'égard du pouvoir législatif, et pour les mêmes raisons.

Le danger de cette politique, c'est que le gouvernement évite ainsi les risques d'impuissance inhérents au système de la séparation des pouvoirs mais, qu'étant obligé de s'isoler du Parlement, il abandonne du même coup le contact avec le pays. Or, gouverner en vase clos est toujours gros de danger car le pouvoir perd en autorité morale ce qu'il gagne en autorité nominale. Au surplus, un tel pouvoir finit par ne plus connaître les besoins du pays. Enfermé dans une tour d'ivoire, il n'entend plus la voix des forces naturelles de la Nation ; et il succombe rapidement à la tentation technocratique, solution de facilité qui séduit toujours les gouvernements lorsqu'ils ne sentent plus les résistances des intérêts privés et ces mille obstacles qui se dressent devant les planificateurs.

Ainsi notre régime politique semble perpétuellement osciller entre l'impuissance parlementaire et une dictature de l'exécutif qui s'exerce par le truchement d'une bureaucratie d'autant moins limitée dans sa puissance théorique que la Nation qu'elle dirige reste elle-même inorganisée. Avec un tel système, la liberté se dégrade en anarchie, l'autorité en despotisme sans y gagner en efficacité et le pays passe alternativement de l'une à l'autre sans jamais trouver son équilibre.

Joseph de Maistre disait que l'Histoire est la politique expérimentale. Or, notre histoire constitutionnelle est assez riche d'enseignements pour nous montrer combien sont inadaptés à notre tempérament, à nos qualités comme à nos défauts, à la configuration du sol même sur lequel nous vivons comme à notre formation politique, les principes rigides sur lesquels on a prétendu fonder l'État depuis 1789. Concluons donc qu'il est nécessaire, une fois pour toutes, de se débarrasser de ces faux dogmes qui ne sont plus maintenant que des préjugés inconsistants, si l'on veut refaire la Nation.

---

[1] Les lecteurs que l'histoire de nos institutions intéresserait pourront se référer à mon *Histoire Constitutionnelle de la France*, deux volumes, Éditions du Scorpion

[2] Le rapporteur du projet, Lally Tollendal, justifiait ainsi le système des deux chambres : « Un pouvoir unique finira par tout dévorer, deux se combattraient jusqu'à ce que l'une écrasé l'autre, trois se maintiendront en équilibre. »

[3] Cette tendance s'accroît avec la Constitution non appliquée de 1793 qui confie le pouvoir exécutif à un conseil de 24 membres choisis par l'Assemblée en une liste de 85 candidats (un par département). Elle aboutit avec la Terreur à une confusion totale des pouvoirs entre les mains de la Convention.

[4] Pierre Gaxotte, *La révolution française*.

[5] On alla jusqu'à "établir une séparation physique entre les pouvoirs puisque ni les ministres ni les directeurs ne pouvaient pénétrer dans les salles où siégeaient les conseils.

[6] Jules Grévy disait du principe de la séparation des pouvoirs qu'il était la grande erreur politique du siècle, attendu que la souveraineté du peuple est indivisible.

[7] Cucheval-Clarigny, Histoire de la Constitution de 1852.



Extrait du Royaliste.org

<http://www.royaliste.org>

# Prospective

- Univers - Bibliothèque - JALLUT, Maurice - Propositions pour un nouveau régime -



Date de mise en ligne : jeudi 27 mars 2008

---

**Royaliste.org**

---

Depuis 1789, la France a donc fait l'expérience d'une bonne douzaine de constitutions et rien ne permet d'affirmer que cette déplorable instabilité ait atteint son terme. Après trois ans d'existences la dernière en date semble frappée de sénilité précoce et déjà des successeurs pressés, encore qu'aux titres contestables espèrent le décès du régime qu'elle a instauré.

On pourrait à bon droit s'étonner de cet insuccès persistant : car c'est en vain que l'on voudrait incriminer la légèreté ou l'incompétence des législateurs. L'histoire nous apprend que toutes ces constitutions ont été longuement élaborées et mûries par des hommes éminents de la politique active ou spéculative, des hommes dont rien ne permettait de penser a priori que leur travail serait vain, et fragile leur oeuvre.

Alors, devant cette cascade d'échecs, on peut se demander si ces hommes ne se sont pas fondés sur de faux principes, engendrant de faux dogmes, qui eux-mêmes posaient de faux problèmes et empêchaient de résoudre les vrais. Certes aucun État ne saurait se maintenir et prospérer sans s'appuyer sur des bases solides, mais nul esprit raisonnable n'a le droit d'affirmer que ces bases ne sont que des postulats sur lesquels l'intelligence construirait des mécaniques bien réglées pouvant s'adapter à tous les pays. La plus élémentaire sagesse devrait nous mettre en garde contre cette témérité d'un rationalisme mal compris et nous avertir que chaque peuple tient de son passé, du sol sur lequel il vit, des épreuves de son histoire, certains caractères généraux qui donnent à son État des structures naturelles et par conséquent, nécessaires.

ces remarques doivent nous conduire à faire appel à une méthode toute différente dans notre recherche de ce que peuvent être les fondements d'une Constitution naturelle de la France. cette méthode sera à base d'empirisme. Encore convient-il de préciser le sens de ce terme.

Il ne saurait s'agir en effet de se référer purement et simplement à des exemples du passé comme à des recettes qui ont donné de bons résultats. Le véritable empirisme, celui qui organise, tient compte des différences de temps comme des différences de lieu et ce serait tomber dans le travers que l'on peut reprocher à l'intelligence abstraive que d'ériger en système de valeur éternelle des institutions qui n'ont pu s'épanouir que dans des conditions sociales ou économiques toutes différentes de celles que nous connaissons aujourd'hui. En bref l'expérience historique doit nous conduire d'abord à un examen attentif des structures naturelles de la société politique française telles qu'elles se présentent en ce milieu du XXe siècle, puis à une recherche des traits permanents qui se découvrent derrière leurs aspects modernes. Nous pourrons alors tirer les leçons qui se dégagent de notre histoire politique lorsqu'elle nous montre comment l'État monarchique s'est édifié en se mouvant sur les caractères fondamentaux de la Nation. La constitution naturelle de la France aura ainsi un double aspect : elle sera une constitution de la Nation elle-même et une constitution de l'État, la forme et la nature de ce dernier étant en quelque sorte imposées par les structures de la première.

La nation française, on l'a dit bien souvent, est avant tout diversité : diversité géographique, diversité des climats, diversité ethnique, diversité même des sources de culture et de civilisation. Comme cette diversité est une richesse inestimable elle doit être respectée et même entretenue par les lois et les institutions, mais si elle est richesse, elle risque aussi d'être un élément de dissociation. Voilà pourquoi le problème fondamental de l'État français peut s'exprimer dans une formule très simple : réaliser l'unité dans la diversité.

C'est dans l'État que l'unité doit se faire. Et ce n'est pas un des moindres paradoxes du système issu de la Révolution que, par une intervention irrationnelle des données du problème, il enferme la Nation dans une unité factice, tandis que, non moins artificiellement, il divise l'État en pouvoirs distincts et séparés. On n'arrive ainsi qu'à faire de la Nation une entité dans laquelle on cherche en vain à fondre les diversités naturelles. Quant à l'État il n'est plus qu'un cadre où s'affrontent perpétuellement un gouvernement qui s'efforce tant bien que mal à remplir son office et qui n'y parvient parfois qu'en imposant une sorte de dictature et des assemblées qui, incapables de contrôler leur

propre puissance absorbent ou anéantissent tous les autres pouvoirs.

Il est donc trop évident que notre régime politique moderne est fondé sur des principes qui méconnaissent la réalité. Pour employer une expression du philosophe Cournot, nous dirons que les doctrinaires de la démocratie ont adopté *un ordre logique*, c'est-à-dire un ordre dans lequel ils ont rangé systématiquement leurs concepts, alors que la construction politique d'une Nation ne peut se faire que dans le respect d'un *ordre rationnel* qui est celui des choses mêmes et que nous ne pouvons connaître qu'en nous soumettant à elles en dehors de toute volonté systématique.

L'empirisme organisateur implique d'abord un retour au réel car les enseignements de l'histoire ne peuvent avoir de valeur qu'autant qu'ils s'appliquent à un aspect positif des choses. Pour la France le caractère le plus évident du réel c'est, nous l'avons vu, la diversité. Comment celle-ci se manifeste-t-elle ? En premier lieu par un particularisme local et régional très prononcé en dépit d'une division administrative spécialement conçue pour le briser et d'une centralisation qui tend à uniformiser la vie politique du pays. Une reconstitution des provinces tenant compte à la fois de la tradition historique et des courants économiques modernes est une des premières mesures à prendre pour rendre à la France son vrai visage.

Pour former des « citoyens », les doctrinaires de la souveraineté du peuple ont, par système, ignoré les milieux dans lesquels les Français vivent et travaillent. Cependant, écrit justement M. Jean Maze dans *l'Anti-Système* : « l'homme... appartient d'abord au sol sur lequel il est né, à la famille qui l'a élevé, au métier qui le fait vivre. » C'est là reconnaître la légitimité de ces associations naturelles que condamnait Rousseau et qui de nos jours ont pris un prodigieux essor sous le nom de syndicats.

Le groupement des travailleurs ou des producteurs en communautés professionnelles n'est pas un phénomène propre à notre époque ni à la France. Rome avait des collèges associant les hommes d'un même métier et les corporations de notre Ancien Régime sont célèbres, mais les syndicats modernes ont pris chez nous une extension qu'ils n'avaient jamais connue auparavant. Le syndicalisme est sans aucun doute un des éléments les plus caractéristiques du monde moderne. Ce développement des associations professionnelles doit nécessairement entraîner une révision des principes sur lesquels se fonde la démocratie. Il montre en effet que le citoyen, que la doctrine révolutionnaire entendait dégager de toutes ses préoccupations corporatives pour qu'il put mieux se consacrer à sa vocation civique, n'est qu'une vue de l'esprit et que, par conséquent, la représentation qui surgit de cet amas informe d'individus ne peut être elle-même qu'artificielle. L'essor du syndicalisme met en évidence le divorce entre un pays légal, monde factice qu'agite de faux problèmes, et le pays réel, celui des homes qui ne sont pas des entités mais des producteurs : cultivateurs, ouvriers, commerçants, industriels, membres des professions libérales, bref un monde vivant et actif, vrai visage de la Nation.

Ainsi se trouve posé le problème d'une authentique représentation nationale. Celle-ci doit être avant tout une représentation du pays réel tel qu'il vient de nous apparaître, un reflet de toute l'activité économique, sociale et intellectuelle de la Nation, qui se substituera à la représentation artificielle des partis politiques. Et pour que l'image du pays réel soit aussi exacte que possible, il importe que la représentation épouse en quelque sorte les diversités qu'offre la structure historique, géographique ou économique de la France. En d'autres termes, chaque province doit avoir sa propre représentation exprimant aussi fidèlement que possible les aspects multiples des caractères qui lui sont propres. Quant à la représentation nationale elle sera une association de ces représentations provinciales collaborant avec le pouvoir souverain.

Telles pourraient être les bases d'une constitution de la Nation elle-même dont la constitution de l'État dérive nécessairement. Si l'on admet en effet que la véritable représentation est celle des éléments divers qui constituent le pays réel, on doit admettre en même temps que la volonté souveraine, c'est-à-dire celle qui traduit l'intérêt supérieur de la Nation ne saurait être exprimée par une simple addition de votes qui ne manifestent jamais que des intérêts particuliers. Et ceci nous amène à condamner définitivement les faux dogmes de la souveraineté du peuple et de la

séparation des pouvoirs. Le souverain doit être indépendant des citoyens pour qu'il puisse faire prévaloir l'intérêt général contre la pression des intérêts particuliers qu'ils soient individuels ou collectifs ; et comme la souveraineté s'exprime par la loi, le pouvoir suprême devra concentrer entre ses mains la puissance législative comme la puissance exécutive.

Nous reviendrons ainsi aux principes que nous a légués la tradition historique de notre Ancien Régime : unité, indépendance, continuité du pouvoir souverain, caractères fondamentaux et permanents d'un État français dont le rôle essentiel doit être d'associer en un seul faisceau des forces naturellement divergentes. C'est le véritable enseignement que nous devons tirer de notre histoire politique. Encore faut-il que ces forces et l'État trouvent leur point de jonction pour s'unir dans la recherche du bien commun. On ne saurait de nos jours gouverner la France comme Napoléon avec 40 Conseillers d'État et 100 Préfets. Le Souverain ne peut légiférer, ordonner, commander qu'après une confrontation des intérêts particuliers et de l'intérêt général. Ses véritables conseils doivent être formés dans la représentation nationale. C'est le rôle que nous avons dévolu aux différentes chambres qui assisteront le gouvernement dans ses multiples tâches.

On ne saurait tracer un tableau même succinct des institutions souhaitables pour la France sans aborder les problèmes cruciaux et d'ailleurs connexes des libertés et de la justice. Il n'y a point de libertés sans justice et le pouvoir judiciaire ne peut remplir son office s'il n'est indépendant. Nous avons donc présenté quelques suggestions inspirées des principes qu'une tradition nationale, malheureusement interrompue par la révolution, avait mis en valeur et qu'on peut ainsi résumer : la justice n'est pas au service de l'État, elle est au service de la Nation.

Notre propos s'est borné à brosser à grands traits une ébauche de ce que pourraient être les institutions qui associeraient l'État tel que l'a construit notre Histoire politique et la Nation telle qu'elle se présente à nos yeux en cette seconde partie du XXe siècle, modelée par son passé mais, comme l'onde entier, agitée par des forces neuves qu'il faudrait savoir endiguer et canaliser pour les diriger vers le bien commun. On ne trouvera donc pas ici un projet de constitution aux contours nets et que l'on pourrait mettre en titres et en articles. Rien que des lignes directrices, des suggestions que l'on pourra préciser, améliorer ou modifier. Au demeurant nous pensons qu'on ne construit pas une constitution par une délibération de quelques semaines. Les meilleures institutions ne sont pas figées dans les textes. Ce sont celles que le temps a bâties, mûries et fortifiées. C'est là encore une leçon que les Français doivent à une expérience historique qui serait pour eux une source inépuisable d'enseignements s'ils voulaient l'apprendre sans préjugés et sans parti pris.

Extrait du Royaliste.org

<http://www.royaliste.org>

# Les cadres naturels : provinces et professions

- Univers - Bibliothèque - JALLUT, Maurice - Propositions pour un nouveau régime -



Date de mise en ligne : lundi 1er septembre 2008

---

Royaliste.org

---

*La Révolution pouvait produire des administrations mais non des corps.*

Ernest RENAN

De 1789 à 1791, l'Assemblée Constituante accomplit une oeuvre extraordinaire de destruction. Destruction systématique et consciente puisqu'il fallait, pour faire épanouir le citoyen, briser les cadres naturels dans lesquels il s'enfermait jusque là très volontairement car il y trouvait une protection contre l'État qui ne lui paraissait nullement superflue. mais comme les Constituants voulaient faire de ce citoyen un souverain, ils pensaient qu'il n'avait plus besoin de cette protection et qu'au surplus pour exercer effectivement sa souveraineté, il devait se fondre dans ce que Thouret appelait le « grand tout national ». La création des départements pour abolir l'esprit provincial, la suppression des corporations pour détruire le sentiment des intérêts professionnels n'avaient pas d'autre but.

De nos jours, un seul argument suffirait à condamner le département. En 1789, sa superficie moyenne a été calculée de telle façon que l'on pût faire le voyage aller et retour d'un point quelconque de son territoire à son chef-lieu en une seule journée. Il est bien évident qu'avec les moyens de communication modernes des raisons de cette ordre n'ont plus aucune valeur. Mais, à vrai dire, les Constituants ont obéi à d'autres motifs en divisant la France en départements. De leur propre aveu, ils ont entendu uniformiser la vie administrative en détruisant le particularisme local. Encore une fois il ne s'agissait, dans leur esprit, que de faire de la Nation un seul corps politique capable d'exprimer une volonté générale. En fait, ils ont ouvert la voie à une centralisation stérilisante qui est bien un des vices essentiels du régime moderne..

Conçu dans ces conditions, le département a naturellement rompu avec toutes les traditions historiques du pays ; les anciennes provinces ont été arbitrairement découpées, seuls les plus favorisées ont vu leur territoire divisé en un nombre exact de nouvelles circonscriptions ; d'autres, par contre, ont été proprement déchiquetées, comme l'Île-de-France ou la Picardie, de sorte qu'il est impossible de les reconnaître sur une carte départementale. En ce sol de France, jonché de noms de pays dont l'origine remonte à l'aube de notre Histoire, on a cherché pour désigner les départements des appellations tirées de simples accidents géographiques, afin, écrivait plus tard le député Rabaut, « que l'on pût dire qu'il n'y avait plus de provinces, que ce mot même a disparu de notre langue ». A vrai dire, le mal était moins considérable que ne le croyait l'ancien Constituant car parfois, pour aller plus vite, on se contenta de donner un nom de département à une ancienne province ; ainsi le Périgord devint la Dordogne ; le Rouergue, l'Aveyron ; le Gévaudan, la Lozère ; le Quercy, le Lot.

Mais si, trop souvent, la division de la France en départements rompt avec l'Histoire, elle ne tient pas compte pour autant des réalités du sol. On est même étonné de constater à quel point des hommes qui ont créé de toutes pièces une nouvelle division du territoire ont méconnu les plus élémentaires données de la géographie physique, économique ou humaine. Des pays aussi homogènes et aussi caractérisés que la Beauce, la Sologne, le Perche ou la Bresse sont écartelés entre deux, trois ou quatre départements. Le géographe Foncin, dans un remarquable petit livre intitulé *Les Pays de France*, a conclu ainsi une enquête sur ce sujet : « Nous avons examiné avec soin chaque département du point de vue 1) de la géologie et de la géographie physique ; 2) de l'ethnographie et des divisions historiques ; 3) des relations agricoles et industrielles et des relations commerciales ; 4) du groupement autour d'un centre prépondérant. Sur quatre-vingt-neuf départements, nous avons trouvé trente départements plus ou moins homogènes, et cinquante-neuf, soit les deux tiers, incohérents à divers titres ».

Mal conçue dès l'origine la division départementale est, de nos jours, totalement inadaptée aux conditions de la vie moderne. La révolution industrielle du XIXe siècle a donné un essor nouveau à certaines villes (dont la plupart étaient autrefois des capitales provinciales). Elles sont ainsi devenues des centres d'attraction pour de vastes régions (elles-mêmes correspondant souvent au territoire d'une ancienne province) qui ont fait éclater l'ancien cadre départemental trop exigü. Une carte du pays s'ébauche suivant ces zones d'influence, qui doit servir de base à une nouvelle division administrative.

Le département, malgré tous ses défauts, a encore des défenseurs. La création de grandes provinces serait, paraît-il, un danger pour l'unité nationale. C'est là un piètre argument. Si l'unité française ne pouvait subsister que grâce au corset de la centralisation, elle serait bien fragile [1]. En vérité, c'est la centralisation jacobine elle-même, dont le département n'est que l'instrument, que l'on veut maintenir coûte que coûte afin que le pays reste la proie de la bureaucratie parisienne. Et il faut bien reconnaître que les gouvernements démocratiques ne peuvent conserver leur autorité sur les citoyens qu'en les transformant en administrés. Là encore, par un paradoxe qui n'est qu'apparent, un des résultats les plus certains de la souveraineté du peuple est de retirer aux habitants des provinces la gestion de leurs propres affaires.

---

Malgré les obstacles de toutes sortes que les principes du nouveau régime dressent devant la réalisation de leur projet, le mouvement suscité par les régionalistes a pris une ampleur qui ne peut que s'accroître au fur et à mesure que les conséquences de la centralisation se révéleront plus néfastes. Le cri d'alarme poussé par M. Jean-François Gravier : « Paris et le désert français », a trouvé des échos. Une timide décentralisation industrielle s'ébauche. Mais il est regrettable que, prisonnier de ses propres principes, notre système politique ne puisse prendre l'initiative d'une décentralisation administrative qui conditionne pourtant toutes les autres.

Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, les études privées ont cherché à pallier la carence de l'État. Depuis une centaine d'années, les projets tendant à une profonde réforme de notre géographie administrative se sont multipliés. Certains sont parfaitement arbitraires, voire fantaisistes. Un travail de décantation s'est effectué cependant et désormais ces plans se rapprochent sensiblement les uns des autres [2]. Quelques-uns se bornent à regrouper les départements en régions à raison de trois ou quatre par région. Ils ont l'inconvénient de laisser subsister ce qu'il y a d'artificiel dans le tracé des départements. D'autres proposent une réforme plus complète et plus radicale. Il s'agit de créer, sans tenir compte des limites des circonscriptions actuelles, mais sans non plus les méconnaître systématiquement, de véritables provinces modernes où se fondront tous les éléments qui peuvent contribuer à donner à chacune de ces grandes divisions du pays son originalité propre : éléments très divers où se confondent la tradition historique, les réalités de la géographie, les relations découlant des nouveaux courants économiques que la révolution industrielle a fait naître. La province moderne ne sera donc pas une simple reconstitution des provinces de l'Ancien régime, mais elle sera autre chose qu'un groupement sans âme, parce que sans racine dans le passé, de pays qu'unirait le seul lien de rapports économiques ; elle devra constituer une synthèse harmonieuse de la tradition et des exigences pratiques de la vie actuelle.

Note propos n'est pas de soumettre ici au lecteur un projet après tant d'autres mais de formuler quelques suggestions sur l'esprit dans lequel une aussi vaste réforme doit être entreprise. Notons tout d'abord que, quel que soit l'intérêt des plans déjà proposés, ils ont tous l'inconvénient d'imposer une solution toute faite aux principaux intéressés, c'est-à-dire aux provinciaux. Or, il serait paradoxal qu'une réforme qui doit être le prélude à une large décentralisation soit ordonnée par voie d'autorité, sans consultation des administrés. Il serait donc préférable que le gouvernement se bornât à désigner les futures capitales provinciales (on en compte généralement entre vingt et vingt-cinq), à grouper autour d'elles les territoires qui leur sont incontestablement rattachés et à laisser à des commissions, constituées à cet effet dans chacune des capitales, le soin de discuter entre elles les limites définitives. Ces commissions pourraient comprendre des représentants des corps actuellement existants : conseils généraux, conseils d'arrondissements, ou des organismes professionnels : syndicats ouvriers, patronaux, agricoles, chambres de commerce, etc. Pourraient être également consultées avec fruit les sociétés culturelles : sociétés d'histoire, sociétés archéologiques, associations consacrées aux études folkloriques. Bref, il importerait de procéder à un véritable sondage auprès de tous les organismes aptes à exprimer une opinion autorisée sur la constitution des provinces. Il est cependant bien entendu que, pour faire face aux ambitions locales qui pourraient s'opposer en exigences contradictoires, le gouvernement tranchera souverainement dans les conflits qui viendraient à surgir entre deux provinces lors de l'établissement de leurs limites communes. Ainsi le pouvoir central n'imposerait aucune solution *a priori*, mais il proposerait aux intéressés une entente directe dans laquelle pourraient s'estomper les oppositions se réservant cependant de soumettre ces oppositions à son arbitrage lorsqu'elles se révéleraient définitivement inconciliables. Le libéralisme de cette procédure n'entraînerait donc aucun abandon par l'État de ses prérogatives.

Par quel terme désignerait-on les nouvelles circonscriptions ? On emploie souvent celui de région. Le mouvement en faveur de la décentralisation a pris lui-même le nom de régionalisme. pourtant, en bon français, le mot région a une acception trop imprécise pour s'appliquer parfaitement à une division administrative. Le vieux terme de « province » consacré par un usage plusieurs fois séculaire, entré dans nombre de locutions courantes, paraît infiniment préférable. Il est, au surplus, d'un emploi facile. On peut aisément parler d'administration provinciale, d'assemblée provinciale ou de conseils provinciaux. Il n'y a donc aucune raison de recourir au mot « région » qui, dans ce sens, est un véritable néologisme.

Quel nom donnera-t-on à chaque province ? La question a plus d'importance qu'il y paraît au premier abord, car si l'on veut que ce nom ne reste pas confiné dans le jargon administratif, qu'il pénètre rapidement dans la langue parlée, ce qui est indispensable si l'on veut maintenir ou recréer un légitime patriotisme provincial, il faut absolument proscrire des termes aussi mal commodes que ceux qui désignent la plupart des départements tels que Saône-et-Loire, Loir-et-Cher, Ille-et-Vilaine ou Seine-et-Oise. Les appellations tirées des accidents géographiques, les noms composés seraient également à écarter. En définitive, les noms des anciennes provinces seraient parfaitement aptes à désigner les nouvelles, si leurs limites ne coïncident pas exactement (les limites de provinces ayant d'ailleurs beaucoup varié au cours des âges). Il serait ridicule, dans un vieux pays comme la France, de négliger des noms comme Bretagne, Bourgogne, Provence, Limousin, Aquitaine, etc., si intimement liés à l'histoire de la Nation.

---

Les plans de réorganisation administrative divergent lorsqu'on aborde la délicate question des subdivisions de la Province. Les régionalistes qui se bornent, pour constituer une province, à grouper trois ou quatre départements conservent cette dernière circonscription mais suppriment l'arrondissement. Ceux qui ne tiennent pas compte de la division départementale conservent l'arrondissement ou le canton en créant à la tête de l'une ou de l'autre circonscription une administration plus développée que celle que l'on trouve actuellement dans les sous-préfectures. Pour bien saisir ce problème il est nécessaire de partir de la cellule locale de base, la commune.

On en compte environ 40.000 ; certaines n'ont que quelques centaines d'habitants, parfois moins. Cette faiblesse numérique entraîne une pénurie corrélative de ressources, tant et si bien que nombre de bons esprits jugent indispensable de procéder à un regroupement des communes, autrement dit de supprimer la plupart d'entre elles. Telle est du moins la solution de M. Granvier dans *Paris et le désert français* et de Jean Maze dans *L'Anti-système*. Cette solution trop simple, qui n'est au fond qu'une solution de facilité, nous paraît condamnable.

La commune est la division du territoire la plus naturelle. Elle est véritablement une cellule et elle peut être grande ou petite sans perdre son caractère et sa raison d'être (abstraction faite de quelques anomalies &mdash; il y en a, paraît-il, qui ont moins de vingt habitants &mdash; qu'un léger remembrement suffirait à faire disparaître). Dans la commune, l'administration reste en contact avec l'administré, l'élus avec son électeur. Fusionnez ces cellules bien vivantes dans une circonscription plus vaste et cette chaleur de contact disparaît, la gestion des intérêts locaux se fait plus distante, plus impersonnelle, l'administré plus isolé. La commune, la commune rurale surtout, est le seul endroit où les Français ne se sentent pas absorbés par la Moloch bureaucratique. Redessiner la carte de France en commençant par en supprimer la moitié serait vraiment une gageure.

On comprend cependant le souci des partisans du regroupement des communes. Ils constatent &mdash; et sur ce point on ne peut leur donner tort &mdash; que, sous leur forme actuelle, elles ne possèdent le plus souvent de richesses suffisantes ni en hommes ni en fonds pour mener à bien des entreprises de quelque envergure. Cela est vrai mais on n'y remédiera pas en en supprimant purement et simplement la moitié. Et il existe une solution qui a le double avantage de conserver toutes les communes et d'éliminer les inconvénients résultant de la modicité des moyens financiers et autres de la plupart d'entre elles. Cette solution, nous l'empruntons au géographe Foncin dont nous avons déjà cité l'ouvrage « Les Pays de France ». Elle consiste à créer des associations de communes qui grouperaient leurs ressources, dans une proportion déterminée, ce qui leur permettrait d'entreprendre ensemble des travaux qu'isolées elles ne sauraient envisager, de s'équiper, de faire face enfin aux tâches toujours plus



nombreuses qui leur incombent (on songe ici notamment au ramassage scolaire). Un Conseil composé de représentants de chacune des communes groupées et un magistrat élu par lui gèreraient les intérêts communs.

La commune doit rester la cellule administrative de base, car il serait impolitique de la supprimer ou seulement &mdash; comme l'avait fait imprudemment la constitution de l'An III &mdash; de réduire à l'excès les attributions des municipalités. Mais pour vivre, pour exploiter pleinement ses ressources, elle ne saurait rester isolée. Elle doit au contraire s'unir, se fédérer avec les communes voisines. Et, pour être fécondes, ces associations doivent se constituer entre communes ayant les mêmes intérêts, liées naturellement entre elles par la géographie, l'identité de production, les relations commerciales. Et ceci nous amène au problème de la circonscription intermédiaire entre la province et la commune, cette circonscription qui doit être une association de municipalités.

Encore une fois nous ferons appel à Foncin qui a, sur ce point, présenté la solution la plus originale et la plus judicieuse : « Les unités locales de la France, écrit-il, ne seraient autre chose selon nous que ces régions naturelles qui ont conservé le nom clair et net de pays... C'est en vain qu'ont passé sur la Gaule tant de dominations étrangères, tant de régimes politiques ; c'est en vain que la carte de France a été grattée et regrattée, obscurcie de surcharges et de ratures. Le pays a survécu à tout : comme ces vieilles monnaies retirées de bonne heure de la circulation, il subsiste dans tout l'éclat encore neuf de son ancienneté. Sous les caprices des délimitations les plus contradictoires, il a maintenu ses frontières presque aussi visibles qu'aux anciens âges. Il s'appelle ici la Maurienne, ailleurs le pays de Caux, là le Velay, la Bresse, la Thiérache, le Gâtinais, la Cerdagne. Il continue sous nos yeux ces petites contrées naturelles que le climat, la géologie, le relief, etc., avaient distribuées comme berceaux aux peuples antiques de la Gaule ».

Foncin observe encore que la division territoriale la plus voisine du pays est l'arrondissement. On pourrait faire quelques réserves sur cette affirmation. Pour les faire coïncider avec les pays, il faudrait apporter des retouches assez nombreuses au tracé des arrondissements. Probablement aussi, il serait nécessaire d'en augmenter le nombre. Il n'en reste pas moins que, par sa dimension moyenne, par ses caractères généraux, par une homogénéité que l'on ne rencontre dans aucune autre circonscription administrative, l'arrondissement peut, avec quelques adaptations, jouer le rôle de cadre pour les associations de communes. On pourrait, pour le rendre plus vivant, plus populaire, lui donner le nom du « pays » auquel il correspond, comme Foncin lui-même le suggère [3]. Il cite d'ailleurs un nombre important d'arrondissements qui peuvent sans modifications, prendre le nom d'un pays. Ajoutons que le terme de « pays » étant d'un emploi malaisé, celui d'arrondissement bien lourd, on pourrait dans le langage administratif adopter celui plus simple de canton, la circonscription portant actuellement ce nom étant destiné à disparaître.

Le canton, petite région naturelle, individualisée par la géographie, le sol, les cultures, la production sera donc moins une subdivision de la province qu'une agglomération constituée de communes. Les attributions dévolues à l'assemblée cantonale et à son magistrat élu découleront tout naturellement d'une situation qui fera de cette circonscription le centre des intérêts communs à toutes les collectivités locales d'un pays bien délimité. Entre ces collectivités s'établira une collaboration qui leur permettra de mener à bien des tâches que chacune d'elles, réduite à ses propres ressources, ne pourrait entreprendre. On peut aussi envisager une déconcentration, à leur niveau, de certaines des attributions conférées actuellement au Préfet. Enfin, la décentralisation économique si souhaitable devra s'étendre en profondeur jusqu'à ces centres que sont les petites villes qui leur servent de capitales et qui ne sont souvent que de gros marchés ruraux. Les sources d'énergie, beaucoup plus mobiles qu'il y a cinquante ans, permettront la création d'usines dont les matières premières seront des productions agricoles. Il est certain, en effet, qu'il est possible d'accroître les débouchés non alimentaires de l'agriculture. Un centre d'étude a été créé pour effectuer des recherches dans ce sens (Centre pour l'extension des débouchés industriels de l'agriculture) [4].

Or, l'intérêt national commande impérieusement d'installer les usines qui utiliseront ou transformeront ces produits dans le milieu rural lui-même, et par conséquent dans les petites capitales locales dont on fera le chef-lieu du futur canton. La décentralisation industrielle doit se proposer de redonner vie aux campagnes françaises aussi bien qu'aux

grands centres régionaux. Et elle manquerait son but si, sous prétexte de décongestionner la région parisienne, elle se bornait à recréer de nouvelles agglomérations surpeuplées.

Nous envisager de faire administrer le canton par une assemblée composée de mandataires désignés par les municipalités, à raison d'un par commune, et un magistrat élu par cette assemblée comme le maire est élu par le Conseil municipal [5]. Ceci entraîne la disparition du sous-préfet et par suite de tout représentant du pouvoir central dans le canton. On peut estimer cependant que, dans un pays aussi centralisé que l'est la France, il est nécessaire de maintenir, au moins provisoirement, un contact direct entre l'administration centrale et les petites collectivités locales. Foncin lui-même, qui préconisait ce qu'il appelait « le Fédéralisme administratif », maintenait dans chaque arrondissement « un contrôleur de pays » dont le nom seul indique la nature des fonctions. Mais Foncin écrivait en 1898, à une époque où les moyens de communication n'étaient pas encore ce qu'ils sont devenus avec l'automobile. De nos jours, un contrôleur pourrait grouper sous son autorité plusieurs cantons. Aussi proposons-nous que le fonctionnaire délégué par le pouvoir central à la tête de chaque province, et auquel il n'y a aucune raison de ne pas conserver le nom de préfet, soit assisté de sous-préfets dont le rôle serait d'exercer les fonctions de contrôle sur un certain nombre de cantons. Ces cantons seraient ainsi groupés sous l'autorité d'un même sous-préfet, et la zone d'activité de ce dernier formerait une subdivision de la province qu'il y aurait tout intérêt à faire coïncider avec le département, toutes les fois que cela serait possible. Elle ne s'en écarterait que lorsque les limites des départements ne pourraient s'adapter à celles des provinces. Des rectifications plus ou moins importantes seraient alors nécessaires. Enfin certains départements devraient faire place à des subdivisions plus naturelles.. Si en effet il n'y a aucune raison de faire disparaître des départements qui correspondent à une ancienne petite province tels que la Dordogne qui n'est autre que le Périgord, le Lot qui est le Quercy ou l'Aveyron qui est le Rouergue, (on pourrait d'ailleurs leur restituer leur ancien nom) ou ceux qui ont acquis une individualité incontestable comme la Vendée, le Cantal, le Finistère, il en revanche indispensable de supprimer des circonscriptions aussi artificielles que le Loir-et-Cher, l'Eure-et-Loir, le Loiret pour leur substituer des divisions homogènes comme la Beauce, la Sologne ou la Gâtinais.

Précisons enfin que le futur département ne serait pas une circonscription administrative. Il n'aurait ni assemblée, ni budget, ni ressources financières, ni même de chef-lieu. Il serait simplement un ressort de compétence pour un fonctionnaire, le sous-préfet, qui serait chargé du contrôle d'un certain nombre de cantons.

En schématisant ce projet de réorganisation de notre carte administrative, nous dirons que les circonscriptions fondamentales de notre pays sont les communes et les provinces et que les communes se fédèrent en cantons tandis que la province se subdivise en départements. Nous pensons que l'on peut ainsi concilier l'autorité d'une administration que le pouvoir doit continuer à bien tenir en mains et une restauration des libertés locales qui est non moins nécessaire si l'on veut rendre vie à la province française menacée par l'hypertrophie de la capitale.

---

La nouvelle division administrative de la France doit être avant tout le moyen d'une très large décentralisation. Certes la décentralisation est oeuvre de longue haleine et il ne suffit pas de la décréter pour la réaliser. La Constitution de 1946 stipulait que les collectivités territoriales s'administrent librement par des Conseils élus au suffrage universel. Cette belle formule est restée lettre morte, notre système politique s'opposant par sa nature même à un développement des libertés locales. Un régime qui ne serait plus soumis aux servitudes que lui impose le principe abstrait de la souveraineté du peuple, qui donc tiendrait compte des diversités territoriales ou professionnelles, devrait progressivement transférer aux assemblées provinciales les attributions que l'administration centrale s'est jusqu'ici abusivement réservées. Ces Assemblées pourraient être composées de représentants élus par les cantons, d'autre par les organisations professionnelles et par les sociétés culturelles, car les problèmes économiques comme la sauvegarde du patrimoine artistique ou seulement folklorique devraient être au premier plan des préoccupations des administrateurs de la province.

Mais si la décentralisation reste un objectif d'une importance capitale, le fédéralisme administratif ne saurait à lui seul résoudre tous les problèmes que pose l'avenir de la province française. Les problèmes particuliers à chaque région

s'imbriquent les uns dans les autres d'une telle façon qu'ils ne peuvent être résolus séparément. L'économie de la Bretagne, par exemple, dépend en grande partie de ses relations avec le reste de la France, de la place que les pouvoirs publics lui feront dans l'économie nationale. Il s'ensuit que chaque province doit être non seulement appelée à gérer ses propres affaires mais encore qu'elle doit participer par ses représentants à la gestion des affaires générales, lesdits représentants étant chargés de défendre ses intérêts dans les Conseils du Gouvernement où s'élaboreront les lois, les règlements, les plans et les programmes économiques. Nous voulons dire par là que la représentation nationale ( dont nous dirons ultérieurement le rôle ) sera composé de l'ensemble des représentations provinciales, chacune de celles-ci conservant son individualité de façon à pouvoir jouer le rôle de défenseur des intérêts de la province auprès du Gouvernement, ce dernier étant chargé d'harmoniser les intérêts régionaux et l'intérêt général.

On objectera peut-être que dans notre système actuel chaque département, à défaut de provinces, a ses propres députés et que la représentation nationale n'est qu'une addition de représentations locales. Ce n'est là qu'une apparence. En réalité, il n'y a pas une représentation de la Corrèze, de la Corse, du Haut-Rhin ou du Finistère, il n'y a qu'une représentation du pourcentage des Français habitant l'un ou l'autre de ces départements. On sait d'ailleurs que les circonscriptions électorales ne correspondent que rarement à des circonscriptions administratives et qu'elles sont délimitées de façon à comprendre un nombre déterminé d'électeurs. Bref, en droit, nous vivions toujours sous un régime instauré par la Constituante de 1789 : la représentation est une et indivisible. En vain ira-t-on que ceci est plus près de la fiction que de la réalité. Il suffit de considérer que nos trois dernières Républiques ont pu laisser se dépeupler et s'appauvrir des régions comme la Bretagne ou les provinces du Massif Central, sans que leurs députés aient pu, soit par ignorance, soit par impuissance, alerter les pouvoirs publics, jeter un cri d'alarme, pour se convaincre du contraire. Il est même piquant de constater que M. Plevin, le brillant auteur de « L'Avenir de la Bretagne », qui fut plusieurs fois ministre et Président du Conseil, ne prit conscience du drame de la région qu'il représentait que lorsqu'il eut quitté les allées du pouvoir. En vérité les députés du système, noyés dans une masse uniformisée, absorbés par les jeux stériles d'une politique réduite à des débats de procédure, prisonniers enfin de partis dont les programmes passe-partout ne sont que des affiches électorales, perdent bien vite de vue les problèmes concrets qui se posent à leurs électeurs. Et ceux-ci, eux-mêmes embrigadés dans un système qui voudrait les détacher de leurs préoccupations locales ou professionnelles sont, de ce fait, bien incapables de les ramener à une conception plus réaliste des choses. Replacer l'électeur dans son cadre naturel qui doit être tout d'abord le cadre provincial, telle est la première condition pour obtenir une véritable représentation du pays réel.

---

Les Constituants, disciples plus ou moins avoués de Rousseau, ont manifesté, et pour les mêmes raisons, autant de préventions contre les professions organisées que contre les communautés territoriales. La loi Le Chapelier détruisait les corporations en interdisant « aux citoyens attachés aux mêmes professions, arts et métiers, de prendre des délibérations pour la défense de leurs prétendus intérêts communs ». On dit parfois que cette prohibition a été inspirée par les physiocrates, promoteurs du « laisser-faire, laisser-passer ». Il ne semble pas que Le Chapelier, ni les constituants en général (sauf quelques exceptions comme Dupont de Nemours, disciple de Turgot), aient été particulièrement influencés par l'École. Il est certain, en revanche, que les principes du *Contrat Social* condamnant les « associations partielles » ont déterminé leur décision. Pour s'en convaincre, il suffit de rappeler les paroles prononcées par l'auteur même de la loi à la tribune de l'Assemblée Constituante : « Il n'y a plus que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général du Gouvernement. »

Il y avait là une prétention si excessive, si contraire à la nature des choses qu'elle n'a pu résister à l'épreuve des faits. La révolution industrielle a contraint les libéraux et les partisans les plus convaincus de la souveraineté du peuple à faire échec à leurs propres principes et ) reconnaître, d'abord aux ouvriers, le droit de se grouper pour défendre des intérêts communs dont, à la fin du XIXe siècle, on ne pouvait nier qu'ils existassent réellement en dépit de la prohibition du grand ancêtre. Le syndicalisme ouvrier a donné le branle à un mouvement qui s'est prodigieusement amplifié ; nous connaissons maintenant le syndicalisme paysan, celui du patronat, des classes moyennes, des cadres. Bref les associations professionnelles se reconstituent en dépit des lois et des principes de la démocratie qui ne conçoit que les citoyens se détachant de leurs préoccupations professionnelles pour mieux s'intégrer dans le corps politique, et du libéralisme qui ne voit que des producteurs s'isolant pour mieux se

concurrer.

Mais si le régime a dû plier devant des forces qu'il ne pouvait contenir, il n'a pu les intégrer dans son système. Il les considère toujours comme des éléments extérieurs avec lesquels il discute, marchandé ou compose, mais qu'il ne saurait associer à son action. Car on ne peut sérieusement soutenir que le Conseil National Économique ait une influence appréciable sur les décisions du pouvoir, que celui-ci soit d'ailleurs représenté par un exécutif dictatorial ou par une assemblée toute puissante. Malgré les déclarations officielles, malgré l'utilisation que les partis politiques font de leur puissance numérique, la démocratie sent obscurément qu'il y a dans les communautés professionnelles un élément qui la dissocie en la rendant inapplicable, car comment le peuple pourrait-il exercer sa souveraineté s'il se divise en associations rivales d'intérêts particuliers ?

L'incapacité de notre régime à pratiquer une fructueuse collaboration avec ces forces du pays réel que sont les communautés professionnelles, son impuissance même à les concevoir autrement que comme de simples accidents et non point comme une des manifestations les plus naturelles et les plus spontanées qui poussent les hommes à s'associer, ont eu, il va de soi, des résultats déplorables. Il est remarquable que le système a toujours été incapable d'organiser un véritable enseignement professionnel. Certes, il a su former d'excellents techniciens, mais il n'a jamais pu créer des écoles où l'enfant aurait reçu une formation intellectuelle et morale qui lui aurait donné, avec les connaissances pratiques indispensables, le goût de son métier, le sentiment du rôle qu'il joue dans la Nation et par suite la fierté qu'il peut lui inspirer. Dans son excellent livre *La vocation agricole de la France*, M. M.-H. Braibant cite cette phrase de M. Joseph Klatzmann : « Il n'y a pas un jeune agriculteur sur dix qui bénéficie actuellement de l'enseignement agricole, même sous la forme la plus rudimentaire » [6] Et chose plus grave encore que constate M. Braibant lui-même : « Les maîtres cherchent moins à attacher à la terre qu'à en détacher les enfants qui présentent les meilleures aptitudes intellectuelles. » Dans son désir forcené de fabriquer des citoyens abstraits, notre enseignement officiel a totalement oublié de développer dans l'enfant les caractères qu'il doit au milieu local ou professionnel dans lequel il vit et qui lui donnent pourtant le plus clair de sa personnalité [7]

Plus néfaste encore apparaissent ces résultats lorsqu'on considère combien le divorce entre l'État et les associations professionnelles contribue à maintenir le Gouvernement dans l'ignorance des problèmes concrets. Ces associations pourraient constituer d'excellents corps intermédiaires entre le pouvoir et les forces du pays réel, capables à la fois de le renseigner les vœux, les besoins, les difficultés des populations laborieuses, et le cas échéant, de ralentir ou corriger son action ; bref d'établir un contact entre les gouvernants et les gouvernés, entre ceux qui font les lois et ceux qui les subissent. Mais l'État démocratique ne peut les considérer que comme des corps étrangers à sa propre structure, comme des porte-parole de revendications qu'il trouve souvent inopportunes. Aussi ne les entend-il vraiment que lorsqu'elles usent de moyens violents. Ne serait-il pas préférable que la discussion s'engageât franchement entre les représentants des professions et ceux de l'État dans les organismes où ils se réuniraient pour étudier, et préparer en commun, les mesures appropriées aux problèmes que pose l'harmonisation des intérêts particuliers et de l'intérêt général ? On ne verrait plus alors des agriculteurs obligés de se livrer à des manifestations dangereuses peut-être, mais qui étaient les seuls moyens qu'ils avaient de se faire entendre d'un pouvoir que sa nature même oblige à gouverner en vase clos.

On dira peut-être que cette situation est imputable à un exécutif qui cherche systématiquement à brimer l'Assemblée Nationale, à étouffer sa voix. Mais lorsque cette assemblée était toute puissante, elle n'était pas elle-même plus attentive aux besoins des paysans. La crise agricole a atteint son paroxysme sous la Ve République, mais les causes profondes de cette crise remontent à la IVe et même à la IIIe République. On ne pourra guère contester que l'insuffisance de l'enseignement agricole, l'état lamentable dans lequel se trouve l'habitat rural ou le retard apporté à des aménagements pourtant élémentaires comme l'adduction d'eau dans les villages ne soient le lourd héritage de ces régimes défunts. Il y a là encore une conséquence d'un système qui, voulant faire du député le porte-parole d'une prétendue volonté nationale, lui fait perdre de vue les problèmes positifs des professions comme il lui fait perdre de vue ceux de sa province. EN outre, le même système fait naître des oppositions artificielles, opposition entre l'Exécutif et le Législatif, opposition entre les partis. Ceux-ci exploitent tout naturellement les mécontentements

des uns contre les autres, comme l'Assemblée les exploite contre le Gouvernement. Mais ces luttes stériles ne font guère avancer la solution. Si nous étions encore sous le régime de la IV<sup>e</sup> République, la crise agricole aurait fait tomber le Ministère. Le problème en eût-il été résolu ? Qui oserait l'affirmer ? Qui ne voit au contraire que la situation ne pourra s'améliorer que par des contacts entre les représentants de la profession agricole et le Gouvernement, Les paysans l'ont d'ailleurs parfaitement compris et lorsque les partis ont cherché à politiser le débat, ils en ont été pour leurs frais. Mais, pour être fructueux, ces contacts ne doivent pas rester épisodiques, limités aux périodes de crise et considérés comme un débat entre des forces hostiles dont l'une cherche à obtenir le maximum d'avantages et l'autre à faire le minimum de concessions. Il faut, au contraire, que les diverses représentations professionnelles soient intégrées dans l'appareil de l'État, qu'elles participent directement au travail législatif et réglementaire, qu'elles soient pour le pouvoir à la fois un interlocuteur et un conseil. A cette condition les problèmes multiples que pose l'administration du pays, et principalement son équilibre et son développement économique, seront compris et examinés avant de dégénérer en crises insolubles. Et l'on peut espérer aussi que, si cette collaboration donne au Gouvernement une vue plus claire des questions si complexes que pose la vie des différentes professions, celles-ci de leur côté, confrontant leurs difficultés respectives, prendront une conscience plus nette de ce qui les unit, même qu'elles comprendront mieux, dans cette participation à l'œuvre du Gouvernement, les exigences de l'intérêt commun.

Il est souhaitable, il est nécessaire même que la profession s'organise, qu'elle fasse elle-même tout ce qui est à sa portée. Elle a, devant elle, un large domaine où son action pourra s'exercer utilement, ne serait-ce que pour prendre l'exemple de la profession agricole, que dans l'aménagement des circuits de distribution. Mais ce serait une erreur de croire qu'elle puisse faire face isolément aux multiples tâches qu'elle a devant elle dans une économie qui évolue continuellement. Le concours de l'État qui fédère les différentes activités, qui les fait s'organiser en vue du bien commun, est indispensable. Nous pouvons donc dire ce que nous avons déjà dit des provinces. Les problèmes particuliers à chaque profession s'imbriquent les uns dans les autres, de telle façon qu'ils ne peuvent être résolus séparément. En conséquence, si chaque profession peut être appelée à gérer ses propres affaires, elle doit participer par ses représentants à la gestion des affaires générales ; lesdits représentants étant chargés de défendre ses intérêts dans les conseils du Gouvernement. Nous avons ainsi les deux éléments qui doivent servir de base à une représentation du pays réel : la province et la profession.

---

[1] "C'est faire injure aux Français, écrit justement M. Maze dans *L'Anti-système*, &mdash; et au bon sens commun &mdash; que de supposer qu'ils n'attendent que ce signal pour proclamer l'indépendance du Limousin et de l'Aquitaine."

[2] On trouvera un examen très complet de ces différents projets dans l'excellent livre de M. Jean Bancal : *Les circonscriptions administratives de la France : leurs origines et leur avenir* (Editions Sirey).

[3] Il est curieux de noter que le promoteur de la réforme de l'An VIII d'où est sorti l'arrondissement, Daunou, avait envisagé de faire de cette circonscription un groupement de communes, d'où ce nom qui lui fut primitivement donné : arrondissement communal. Sous cette forme, le projet n'eut pas de suite ; l'arrondissement fut conservé mais uniquement comme subdivision du département et l'adjectif communal, devenu sans objet, disparut de la langue administrative.

[4] Parmi les possibilités de cultures, donc les richesses nouvelles, très largement utilisables par nos industriels, figure la production de matières premières pour l'industrie papetière. Cette industrie est actuellement tributaire d'importations telles que le déficit annuel de notre balance de ce chef, s'élève à 50 milliards de francs. Il pourrait y être paré en grande partie grâce aux techniques nouvelles de production de pâtes à partir de bois feuillus, de pailles de céréales, et la culture des plantes à papier, telles que le chanvre monoïque, de création allemande récente, de sorgho papetier, etc. (M. H. Braibant : « Vocation agricole de la France »).

[5] En fait cette assemblée devrait élire en son sein un Conseil restreint car on compte en moyenne une centaine de communes par arrondissement.

[6] Joseph Klatzmann : *La Modernisation de l'agriculture*.

[7] Citons encore ces aveux si caractéristiques de M. René Pleven dans *L'Avenir de la Bretagne* : « La tradition centralisatrice, la manie de l'uniformisation ont sévi et continuent largement à sévir sur l'organisation française de l'enseignement. Les conséquences n'en sont nulle part plus

## Les cadres naturels : provinces et professions

---

visibles qu'en Bretagne. Rien n'y montre que le Ministre de l'Éducation nationale, au moins jusqu'aux toutes dernières années, ait cherché à adapter l'équipement scolaire des provinces à leurs besoins particuliers et à leur géographie. S'il en avait été autrement, il lui serait apparu que le plus important des problèmes bretons est peut-être celui de l'enseignement technique, de la formation professionnelle, bref le premier capital qui puisse être mis à la disposition du pauvre ».