

**MARC LAHMER, *LA CONSTITUTION AMERICAINE DANS
LE DEBAT FRANÇAIS : 1795-1848***
Paris, L'Harmattan, 2001, 478 pages.

Lucien Jaume

1. Le livre de Marc Lahmer présente une originalité certaine dans la mesure où il met à l'épreuve un modèle théorique - pris dans la pensée juridique des Lumières - appliqué à l'étude d'une double conjoncture historique : le débat constitutionnel français de 1795, puis celui de la Seconde République (1848-1851). L'auteur veut montrer que le paradigme de la **balance des pouvoirs**, opposé à celui de l'unité du pouvoir, a été au centre du débat de l'an III, jusqu'à entraîner un publiciste comme Sieyès, qui clamait pourtant devant la Convention son refus du « système des balances et contrepoids ». Inversement, la logique des *checks and balances*, telle qu'elle est appliquée aux Etats-Unis, est ce que refuse la majorité des Constituants de 1848 ; fait exception, comme on le sait, l'« école américaine » (ainsi qu'elle s'est baptisée elle-même à la suite de Lafayette), représentée notamment par Tocqueville, Beaumont et Duvergier de Hauranne.
2. Il s'agit donc dans cet ouvrage, de la double mise à l'épreuve, l'une dans l'acceptation presque consensuelle, l'autre dans le rejet presque général d'un modèle issu des Lumières, illustré par l'Angleterre de Montesquieu et de Blackstone, repris dans l'Amérique de Hamilton et Madison. Quelle est la thèse majeure de ce modèle ? Pour anéantir le risque du despotisme, il faut, certes, que « le pouvoir arrête le pouvoir » (Montesquieu) -, mais non pas au sens où des organes séparés se feraient face, chacun étant doté d'une fonction spécifique et non partagée par l'autre, l'exécutif affrontant avec ses armes propres le législatif ; bien plutôt, le secret de la liberté réside dans la **distribution** en deux lieux voire en trois de la fonction législative. Le dédoublement de l'organe législatif (bicamérisme) s'avère donc indispensable, associé souvent avec une participation de l'organe exécutif à la **fonction** législative ; dans ce dernier cas, la sanction, le veto (conditionné ou absolu), l'initiative des lois, constituent le moyen confié au pouvoir exécutif grâce auquel chacun des organes peut protéger ses attributions, mais se trouve exclu du **monopole** de la fonction législative. On reconnaît là la leçon de Charles Eisenmann dans l'interprétation de

Montesquieu, et l'école de Michel Troper¹. Si les organes législatifs sont dans l'incapacité d'attirer à eux la fonction exécutive, de se l'attribuer par une loi au service de leurs intérêts, - le dirigeant de l'Etat a la possibilité de repousser l'assaut -, ils ne peuvent pas plus cumuler la totalité de la fonction législative : c'est le sens du veto chez le monarque anglais ou chez le président des Etats Unis, devenant par ce biais des colégislateurs ; le souci du partage des fonctions peut aller jusqu'à la coopération du législatif à certains actes du pouvoir exécutif, comme c'est le cas pour le Congrès en Amérique (nomination à certains postes, autorisation à conclure des traités, etc.).

3. Dans cette vision des choses, la « séparation des pouvoirs » signifie non pas la séparation entre législatif, exécutif et judiciaire, mais une participation à la **fonction législative** qui se trouve distribuée entre l'organe exécutif et l'organe législatif : il n'y a pas menace de despotisme dès lors qu'aucun organe n'est à même de monopoliser l'acte de production de la loi. La séparation des pouvoirs, c'est tantôt la coopération, tantôt la négociation, tantôt le conflit entre des entités qui, prises en elles-mêmes, n'ont qu'une fraction de la puissance de légiférer. A cette vision s'oppose évidemment la théorie rousseauiste de l'unicité du législateur (soit, dans le *Contrat social*, l'assemblée du peuple souverain) dont l'exécutif (appelé « gouvernement ») est le pur serviteur, c'est à dire, effectivement, un « exécutant ». Pareille unité du législateur - auquel fait face un pouvoir exécutif qui aura seulement le **droit** de demander une seconde lecture des projets de loi mais pas même celui de dissoudre la Chambre -, a été voulue par le Constituant de 1848 ; on sait que cette expérience se termina par le coup de force du Président de la République contre l'Assemblée, dans des termes qu'avait clairement anticipés Edouard Laboulaye, membre de l'école américaine², au vu des insuffisances de la Constitution.
4. Pour ce qui concerne le débat de l'an III, on ne peut qu'être impressionné par la masse documentaire que l'auteur a su

¹ M. Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, 1980. Voir aussi, du même auteur, « Charles Eisenmann contre le mythe de la séparation des pouvoirs », *Cahiers de philosophie politique*, n° 2-3, Editions Ousia, 1985, Centre de philosophie politique de l'Université de Reims.

² Marc Lahmer rend pleinement justice à la pensée de Laboulaye : voir pp. 367-379. L'auteur oublie de signaler (note 117, p. 368), que le recensement des œuvres de Laboulaye réalisé en 1888, a été entièrement revu par André Dauteribes, *Les idées politiques d'Edouard Laboulaye*, thèse en droit public, juin 1989, Université de Montpellier, volume II.

rassembler et analyser, dont, au premier chef, les *Papiers de la Commission des Onze*, comportant 942 projets constitutionnels. La perspective générale de l'analyse est d'entrée de jeu définie en ces termes : « La Constitution de l'an III est un texte qui participe d'un compromis entre partisans de la séparation absolue et adeptes de la balance des pouvoirs. A celle-ci était empruntée la nécessité d'un organe législatif complexe (...), de celle-là découlait l'impossibilité faite à l'organe exécutif de participer à la législation en tant qu'organe partiel »³. On sait que, dès son projet constitutionnel présenté à la Convention au nom des Onze, Boissy d'Anglas a tenu à présenter le système français comme inspiré des principes américains (et de « Samuel Adams », comme il dit, en commettant une méprise entre deux cousins). Marc Lahmer montre le rôle de relais entre l'Amérique et les députés de thermidor an III, joué par certains publicistes, dont notamment Lezay-Marnésia, ami de Roederer et lié également au groupe de Mme de Staël. C'est lui qui a fait connaître Adams (avec la même erreur sur le prénom) comme père de la Constitution du Massachusetts (où s'exprimait la recherche d'une forme mixte entre la monarchie, l'aristocratie et la démocratie) ; c'est lui encore qui présente « la plus importante découverte (...) des modernes en politique », sous cette forme : « Si la garantie de la liberté réside dans la distribution du pouvoir, la garantie de cette distribution elle-même réside et dans la division de la législature et dans cette part passive de la puissance législative, j'entends le droit temporairement négatif [le veto] attribué au pouvoir exécutif »⁴.

5. De même est-il intéressant que l'auteur nous fasse connaître le publiciste Lamare, traducteur de John Adams, rédacteur d'un traité que la commission des Onze juge si important qu'elle le fait imprimer en messidor, après avoir auditionné ledit Lamare⁵. Que dit ce contributeur au débat ? « Il n'y a qu'une seule manière d'organiser un gouvernement libre (...), cette manière unique est l'équilibre ou la balance des pouvoirs »⁶. Et le même auteur

³ *Op. cit.*, p. 137.

⁴ Adrien Lezay-Marnésia, *Qu'est-ce que la Constitution de 93 ?*, Paris, an III, cité par M. Lahmer, p. 192. Est également important l'autre écrit de Lezay-Marnésia, *Qu'est-ce que la Constitution de 95 ?*, Paris, an III, où il répète : « Le droit de négation (attribué au pouvoir exécutif) est indispensable à la garantie de la liberté ».

⁵ Le traité s'intitule *L'équipondérateur ou une seule manière d'organiser un gouvernement libre*, Paris, messidor an III.

⁶ Cité par M. Lahmer, *op. cit.*, p. 281.

explique qu'il ne faut pas confondre la séparation des pouvoirs « avec cette autre division, également adoptée par plusieurs publicistes, des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire »⁷. Nous n'entrerons pas davantage dans l'analyse des débats et invitons le lecteur à découvrir par lui-même nombre d'auteurs qui ont été souvent oubliés depuis, la lecture des pages du *Moniteur* ayant souvent tenu lieu de référence unique chez les commentateurs. Nous nous bornerons à quelques réserves ou remarques.

6. Première réserve : l'auteur le signale sans y insister suffisamment, le constituant de 1795 se garde de donner au pouvoir exécutif les moyens que réclamait Madame de Staël, - fille et disciple de Necker - contre les tentatives des deux chambres ; à savoir le droit d'initiative de la loi, mais surtout le veto et le droit de dissolution⁸. C'est en cela (et ici nous rejoignons l'auteur) que les hommes de l'An III ne suivent pas pleinement la vision américaine des *checks and balances*.
7. L'autre point plus directement contestable dans cet ouvrage est l'analyse de Sieyès, lors de ses deux célèbres *Opinions* du 2 et du 18 thermidor. Sieyès est, à ce moment comme depuis le début de la Révolution, un partisan du monocamérisme : selon son schéma, le Législateur, unique, agit comme un **juge** qui tranche entre deux plaidoyers, l'un venu du Tribunal, l'autre du Gouvernement. Quant au jury constitutionnaire, il devait éventuellement « juger le jugement », comme dira ensuite Duvergier de Hauranne, si on lui déférait une loi pour inconstitutionnalité⁹. Sieyès affirme avec force que ce mécanisme correspond à un système d'unité d'action et non

⁷ *Ibid.*, note 241, p. 281.

⁸ Sur Mme de Staël, voir p. 207, 245 et 285 : l'auteur ne marque pas combien la question du pouvoir exécutif était décisive à ce moment pour la fille de Necker, qui s'entendait avec Lanjuinais, Daunou et, peut-être, Boissy, pour faire aboutir un système d'équilibre plus prononcé. On sait que Basil Munteano avait attiré l'attention sur cette conjoncture, dans *Les idées politiques de Mme de Staël et la Constitution de l'an III*, Paris, Les Belles Lettres, 1932. Nous avons repris l'examen dans notre contribution : « L' 'esprit de Coppel' et l'organisation du pouvoir exécutif », in *La Constitution de l'an III ou l'ordre républicain*, sous dir. J. Bart *et alii*, Dijon, Editions Universitaires de Dijon, 1998, pp. 121-141. On nous permettra également de citer la contribution suivante : « Necker : examen critique de la Constitution de l'an III », *La Constitution de l'an III*, sous dir. G. Conac et J.-P. Machelon, Paris, PUF, 1999, pp. 167-182.

⁹ Les choses sont différentes dans le discours du 18 thermidor, comme nous le montrons, à la suite de Michel Troper, dans la contribution présente en ce même numéro de *Historia constitucional* : « Sieyès et le sens du jury constitutionnaire : une réinterprétation ».

de **pondération** entre des actions diverses et concurrentes ; le système anglais lui apparaîtrait comme « gothique » (selon sa propre expression), propre à une société où il existe une noblesse, des intérêts en conflit, un monarque qui corrompt les députés par l'argent et les prébendes. Marc Lahmer essaie de montrer que c'est en réalité un système de contrepoids que présente l'abbé, d'autant plus (et cela reste l'un des points très forts du livre) que Sieyès est lecteur et disciple de Harrington¹⁰. Malgré la belle ingéniosité dont fait preuve l'auteur, nous ne sommes pas convaincus. Dans la contribution donnée ici même à ce numéro, nous avons tenté une autre hypothèse interprétative pour comprendre en quel sens la confection de la loi selon Sieyès, ainsi que le jury constitutionnaire, reposent à l'origine sur un refus du modèle de la balance ; mais nous dirions tout autant : sur un refus du modèle de la souveraineté, cette dernière comprise comme exercice de la **volonté** politique.

8. Quant à l'étude menée sur la conjoncture de la Seconde République, tout aussi riche sur le plan documentaire (débat d'Assemblée, libelles, traités, opuscules, articles), elle pose moins de problèmes, dans la mesure où l'alternative monocamérisme-bicamérisme est publiquement débattue. Encore faut-il noter que l'auteur a su mettre en valeur la clarté d'analyse chez certains (Tocqueville)¹¹, la confusion chez beaucoup (Lamartine par exemple), quant à la dissociation qu'il faut pratiquer entre fédéralisme et tripartition législative. Ce n'est pas parce que la République américaine est fédérale qu'il y a deux organes législatifs, la Chambre des représentants et le Sénat, mais bien parce que le modèle des Lumières et le système anglais ont défini une condition majeure de la liberté qui n'a pas été oubliée.
9. Au total, un livre simple dans la thèse qu'il soutient (en prenant un parti affirmé dans l'interprétation de la séparation des pouvoirs), un livre très riche, par ailleurs, dans les sources documentaires et doctrinales qu'il nous met sous les yeux et qu'il sait interpréter. Le philosophe des idées politiques aimerait parfois que tel ou tel auteur

¹⁰ Voir l'important développement (pp. 249-274) consacré à la comparaison entre Harrington et Sieyès : le point avait fait précédemment l'objet de supputations, M. Lahmer apporte les éléments décisifs sur la question.

¹¹ Ce qui ne veut pas dire que Tocqueville soit clair en tout domaine lorsqu'il participe au Comité de constitution, et, surtout, dans ses interventions ultérieures sur la révision de la Constitution. Il porte une responsabilité non négligeable dans la tournure des événements. Nous nous permettons de renvoyer à notre étude : « Tocqueville et le problème du pouvoir exécutif en 1848 », *Revue française de science politique*, 41(6), décembre 1991, pp.739-755.

soit considéré davantage pour lui-même (ainsi de Sieyès ou de Tocqueville)¹², mais le juriste, historien de sa discipline, doit très souvent recourir à des modèles, comme on le sait. C'est donc à poursuivre le dialogue que nous invite ce beau livre.

¹² Il en va de même pour Benjamin Constant (*op. cit.*, note 132, p. 374), car la théorie du « pouvoir neutre » complique singulièrement le principe de la balance des pouvoirs que M. Lahmer évoque à propos de cet auteur. A notre sens, on ne peut comprendre la théorie de Constant sans la référer à l'ensemble de la trajectoire intellectuelle suivie par le publiciste, depuis ses écrits du Directoire : voir notre introduction à *De la responsabilité des ministres*, in Benjamin Constant, *Œuvres complètes*, Tübingen, Max Niemeyer, t. IX-1, 2001, pp. 415-496.