

Quelle “ Constitution anglaise ” (1748-1848) ? (1)

Le régime politique britannique a fréquemment divisé les Français, partagés entre la constatation que ce régime est un régime quasi-incompréhensible pour des non-Britanniques, notamment pour des Français, et un profond sentiment d'admiration pour un système politique qui concilie le respect des libertés et un gouvernement fort, sans que ce curieux mélange puisse être expliqué par les juristes ou les politistes.

La thèse de Gabriel Bonno, *La Constitution britannique devant l'opinion française de Montesquieu à Bonaparte*, a retracé de façon assez complète la tradition anglo-mane en France pendant la seconde moitié du XVIII^e siècle (2). Cette tradition est faite à la fois d'admiration et de condamnation sans appel, principalement à cause de la corruption supposée du système politique britannique. Constaté ce double phénomène et essayer de s'interroger sur les causes d'une telle fascination ou d'un tel rejet de la Constitution britannique, entre 1748 et 1848, constitue l'objectif initial de cette étude.

Mais il paraît a priori délicat de parler de la Constitution anglaise, alors que celle-ci n'existe pas formellement et qu'elle est souvent présentée comme un mythe. Il devient alors difficile de savoir si la Constitution a pu influencer l'opinion française entre 1748 et 1848, ces deux dates correspondant, au-delà de leur similitude apparente, à deux phénomènes qui n'ont rien de commun entre eux. 1748 est la date de publication de *L'esprit des lois*, 1848 marque la fin de la Monarchie de juillet, période considérée comme celle de la mise en place du régime parlementaire en France. Ces deux événements n'entretiennent, à première vue, aucun rapport avec la Constitution anglaise, sauf si l'on considère que la Constitution anglaise a

(1) Cette étude est la reprise d'une conférence organisée dans le cadre du séminaire d'histoire et de la science juridique, 1988-1989, consacré à « La doctrine et le comparatisme » et organisé par la *Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique*. L'auteur saisit l'occasion qui lui est donnée ici pour remercier MM. les Professeurs Bienvenu et Rials, responsables de ce séminaire.

(2) Gabriel BONNO, *La Constitution britannique devant l'opinion française de Montesquieu à Bonaparte*, thèse pour le doctorat ès-lettres, Paris, Librairie Ancienne Honoré Champion, 1931.

pu influencer la rédaction de l'*Esprit des lois* et l'installation du régime parlementaire en France. La réponse est, dans ce cas, évidemment positive. En revanche, il est moins évident que cette influence ait été immédiate ni qu'elle ait été bien assimilée. S'interroger sur « quelle Constitution anglaise entre 1748 et 1848 » revient donc à se demander comment celle-ci a été perçue en France entre ces deux dates.

L'existence même d'une Constitution anglaise est sujette à discussion. Au-delà de la querelle sur les Constitutions écrites et les Constitutions coutumières, il est plus intéressant, pour notre sujet, de savoir si les règles constitutionnelles ou reconnues comme telles ont évolué ou non entre 1748 et 1848, si le modèle anglais présenté aux Français a été le même du début à la fin de cette période. La réponse est négative car le XVIII^e siècle anglais est marqué par l'installation du régime parlementaire. Mais celui-ci, mécanique très fragile, est le résultat de multiples compromis et n'a pu s'installer en un jour.

L'Angleterre au XVIII^e siècle était une monarchie constitutionnelle, limitée par des libertés reconnues aux citoyens et par l'action d'une Assemblée qui, malgré son mode de recrutement et sa base électorale restreinte, apparaissait néanmoins comme le représentant de l'ensemble de la nation. Le Parlement s'était accordé, par le *Bill of Rights* de 1689 le droit de voter les impôts en interdisant « toute levée d'argent pour la Couronne ou à son usage pour un temps autre et d'une autre manière que ne l'a accordé le Parlement ». Ainsi s'était-il assuré d'être convoqué régulièrement. Avec l'abandon du droit de veto, à partir de la reine Anne en 1707, le pouvoir de sanctionner devient théorique. Mais l'autorité royale va subir un déclin irréversible entre 1782 et 1832 : elle va glisser par étapes du Roi au Cabinet et au Premier Ministre (3).

On a souvent coutume de considérer que le régime parlementaire est né en 1782 avec la démission du ministère North qui, malgré l'appui du Roi, céda aux Communes (4). Mais la démission du cabinet North est parfois présentée comme un accident. Tel peut être le cas parce que la fonction du Premier Ministre elle-même n'est pas reconnue définitivement. C'est ainsi que Pitt, en 1785, en dépit de quatre échecs au Parlement, resta au gouvernement (5). Mais en s'imposant à ses collègues et même au roi Georges III, il contribua à forger l'image du Premier Ministre en tant qu'élément essentiel du régime parlementaire (6). Selon certains auteurs, le Premier ministre

(3) André CASTEL, « Le Premier ministre britannique », *Revue historique de droit français et étranger*, n° 2, avril-juin 1981, p. 204.

(4) Stéphane RIALS, *Révolution et contre-révolution au XIX^e siècle*, D.U.C., Albatros, 1987, Paris, p. 100.

(5) A. CASTEL, *op. cit.*, p. 217.

(6) *Ibid.*, p. 201.

anglais n'apparaît dans sa forme moderne qu'en 1840 (7). Ils insistent aussi sur l'importance des facteurs humains pour comprendre l'évolution d'un tel système. Enfin, la représentation étant complètement faussée par les règles et les pratiques électorales, il faut attendre 1832 et la Grande Réforme pour que le système électoral soit élargi et assaini : la physionomie du Parlement en sera modifiée.

La Constitution anglaise étant évolutive, il est légitime de s'attendre à ce que sa perception en France soit elle-même changeante : il n'est pas sûr cependant que la réalité de la Constitution anglaise ait correspondu avec sa perception par la France (I). La méconnaissance et le rejet de la Constitution anglaise, constants entre 1748 et 1848, a des causes nombreuses et variées (II).

I. — LA CONSTITUTION ANGLAISE VUE DEPUIS LA FRANCE

M. le Professeur Rials, dans un article consacré à la Charte de 1814 et à l'installation du régime parlementaire, et intitulé « Essai sur le concept de monarchie limitée, autour de la Charte de 1814 », se demande à propos de l'engouement pour les institutions anglaises, si celles-ci étaient bien connues et bien comprises des Français qui voulaient les copier (8). Il se demande également si le système anglais correspondait en 1814 à un régime parlementaire stabilisé. A cette deuxième question, il a déjà été répondu schématiquement que non.

La première mérite un examen attentif car elle concerne le degré de compréhension par les Français d'un régime politique étranger. Ce régime a suscité un intérêt immense parmi les philosophes, les publicistes et les hommes politiques de la seconde moitié du XVIII^e et de la première moitié du XIX^e siècle, à tel point que l'on a pu comparer cette fascination à la diffusion du droit romain (9).

Pour apprécier comment la Constitution anglaise a été comprise, traduite ou déformée en France entre 1748 et 1848, le respect de la chronologie est nécessaire. Trois temps forts peuvent être dégagés au cours de la période qui nous intéresse : la Constitution anglaise chez Montesquieu (1), la Constitution anglaise et la Révolution française (2), et la Constitution anglaise sous la Restauration (3).

(7) *Ibid.*, p. 217.

(8) S. RIALS, article paru dans *Révolution et contre-révolution*, *op. cit.*, p. 88 et suivantes.

(9) A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, Paris, Librairie de la société de recueil général des lois et des arrêts, 1^{re} édition, 1896, p. 32.

1. — La Constitution anglaise chez Montesquieu

Même si la mode anglaise peut être constatée avant le XVIII^e siècle, c'est au cours de ce siècle qu'elle a pris son essor. Elle se trouve notamment exprimée dans les *Lettres philosophiques* ou *Lettres sur les Anglais*, dont le titre est à lui seul évocateur. Voltaire exalte, dans la huitième de ces Lettres, la nation anglaise, « la seule de la terre qui soit parvenue à régler le pouvoir des rois en leur résistant et qui d'efforts en efforts ait enfin établi ce gouvernement sage où le prince, tout-puissant pour faire le bien, a les mains liées pour faire le mal, où les seigneurs sont grands sans insolence et sans vassaux et où le peuple partage le gouvernement sans confusion ». Le XVIII^e siècle est marqué par la volonté d'enquêter sur les gouvernements, à la fois ceux de l'Antiquité grecque ou latine et les gouvernements des temps modernes, qu'ils soient occidentaux ou orientaux. Montesquieu n'échappe pas à cette vogue et *L'Esprit des lois* est imprégné par cette recherche de la comparaison pour trouver le meilleur système politique. Le célèbre Chapitre VI du Livre XI de *L'Esprit des lois*, intitulé « De la Constitution d'Angleterre » illustre a priori cette mode de l'enquête comparative. Mais il n'est pas sûr que ce Chapitre soit le reflet fidèle de la situation anglaise du milieu du XVIII^e siècle.

Il est ainsi remarquable que Montesquieu ne cite l'Angleterre qu'une seule fois dans le corps du texte, par une allusion à la députation des bourgs anglais. Montesquieu ne décrit pas : « Il systématise immédiatement, brochant le tableau idéal d'une constitution fondée sur la séparation des pouvoirs, déduisant de la liberté politique la manière de répartir les pouvoirs entre les organes différents » (10). Montesquieu prend soin d'ailleurs de ne nommer aucune des institutions anglaises qu'il avait pu étudier sur place au cours de ses séjours en Grande-Bretagne : ni le Roi, ni la Chambre des Communes, ni la Chambre des Lords.

L'abstraction semble totale, tant Montesquieu s'étend peu sur la formation de la séparation des pouvoirs. Le lecteur a bien du mal à démêler le fait de la théorie. Montesquieu ne précise pas non plus quel est le système électoral de la Chambre des communes, n'indique pas l'étendue des pouvoirs du Parlement ni celle de la prérogative royale. Il ignore enfin le poids des partis politiques, qui commencent à jouer un grand rôle dans la vie politique anglaise, et, plus grave encore, l'existence du cabinet des ministres, qui constitue l'origine même du régime parlementaire.

(10) *De l'Esprit des lois, Œuvres complètes de Montesquieu*, tome 2, Société les Belles Lettres, Paris, 1955. Texte établi et présenté par J. BRETHER DE LA GRESSAYE, p. 40.

Mais, par un phénomène assez extraordinaire, personne, ni en France ni en Angleterre, lors de la publication de *L'Esprit des lois*, n'a hésité à voir dans ce chapitre l'éloge de la Constitution anglaise. Le plus étonnant est que les Anglais eux-mêmes, contemporains de Montesquieu, aient adopté la présentation qui était faite de leurs institutions et de leur régime politique. C'est notamment le cas de Lord Chesterfield écrivant à Montesquieu : « Vous avez fait notre portrait comme jamais peuple n'en a peint un autre ; vous nous avez appris nos institutions à nous-mêmes » (11).

Le juriste anglais Blackstone fait paraître, en 1765, ses *Commentaries on the laws of England*, où il présente les principes constitutionnels de son pays de façon à être compris des Français. En disciple de Montesquieu, il reprend, presque mot à mot, les explications avancées par l'auteur de *L'Esprit des lois*. Il semble alors que Montesquieu ait présenté un portrait fidèle et réaliste de l'Angleterre de la première moitié du XVIII^e siècle.

Cette opinion a été, depuis le XVIII^e siècle, souvent contestée. Montesquieu aurait ainsi décrit un régime de séparation des pouvoirs, alors que celui-ci n'existait sans doute pas en Grande-Bretagne : le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif n'étaient nullement séparés puisque, bien au contraire, le Roi, élément du Parlement, était une partie essentielle de la législation. La loi ne devenait parfaite qu'avec son consentement et le Parlement ne se réunissait que sur convocation du Roi.

Un autre reproche, plus fondamental, a été adressé à Montesquieu : il n'aurait pas décrit le régime parlementaire anglais (12). Il n'aurait pas compris que le Roi, condamné à choisir ses ministres dans les différentes majorités, torie ou whig, et contraint depuis le début du siècle à ne plus assister aux réunions des ministres, était dépossédé au profit du Cabinet de la réalité du pouvoir exécutif. La séparation des pouvoirs décrite par Montesquieu ne serait qu'une fiction puisque le Parlement gouvernait pas l'intermédiaire des ministres pris dans sa majorité.

L'étude du régime parlementaire britannique, et des conditions de sa naissance, montre que cette critique de Montesquieu n'est pas réellement fondée car les éléments du parlementarisme n'étaient pas encore réunis. Même s'il n'est pas possible de dater précisément la naissance de ce régime, il est certain que celui-ci n'était pas apparu au moment où Montesquieu rédigeait *L'Esprit des Lois*. « Ces critiques modernes ont le tort de juger avec des yeux habitués au régime

(11) *Œuvres complètes de Montesquieu, op. cit.*, p. 44 (voici d'autres exemples, *ibid.*, p. 45).

(12) Voir P. BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Éditions du Recueil Sirey, 1954, p. 36. Voir aussi *Œuvres complètes de Montesquieu, op. cit.*, p. 44.

parlementaire, que personne ne décelait au milieu du XVIII^e siècle » écrit justement le professeur Brethe de la Gressaye. Montesquieu a sans doute été fasciné par la relative séparation des pouvoirs législatif et exécutif, le Roi ayant perdu en 1689, par le *Bill of Rights*, le pouvoir de décider par ordonnances, au contraire de la France de la monarchie absolue.

Il n'est d'ailleurs pas certain que Montesquieu ait cherché autre chose en systématisant le régime anglais. La fin du Chapitre VI du Livre XI montre que ce n'est pas la liberté absolue qui intéresse Montesquieu : « Ce n'est point à moi d'examiner si les Anglais jouissent actuellement de cette liberté ou non. Il me suffit de dire qu'elle est établie par leurs lois, et je n'en cherche pas davantage ». Montesquieu est guidé par la crainte du despotisme et de la concentration des pouvoirs en une seule main. Il lui suffit que les lois empêchent le gouvernement d'être accaparé par un seul pour que la liberté soit garantie. Comment pourrait-il exiger plus, lui qui croit, selon ses propres termes « que l'excès même de la raison n'est pas toujours désirable et que les hommes s'accommodent presque toujours mieux des milieux que des extrémités » ? (13).

Elie Carcassonne, auteur d'un ouvrage sur *Montesquieu et la Constitution française* déduit de cette conclusion un peu énigmatique du célèbre Chapitre consacré à la Constitution anglaise, que Montesquieu ne peut être accusé de vouloir introduire à tout prix les institutions anglaises en France. Une telle intention serait entièrement contraire à la philosophie d'un Montesquieu attaché aux conditions et aux lois de chaque pays et hostile à toute généralisation. « Même heureux, l'exemple des nations étrangères ne saurait faire autorité » et la Constitution anglaise ne peut servir de modèle universel (14).

Quoi qu'il en soit, l'œuvre de Montesquieu et son succès révèlent au grand jour la fascination qu'exerce l'Angleterre sur les Français au milieu du XVIII^e siècle et ce n'est pas un hasard si Gabriel Bonno débute sa recherche par l'étude de Montesquieu. Parmi les disciples de Montesquieu, il faut citer de Lolme dont l'ouvrage *Constitution de l'Angleterre ou Etat du gouvernement anglais, comparé avec la forme républicaine et avec les autres monarchies de l'Europe* parut en 1771 (15).

L'œuvre de de Lolme est beaucoup moins pénétrante que celle de Montesquieu mais elle a connu un grand succès en France juste avant la Révolution. L'auteur est surtout séduit, dans sa description

(13) *De l'Esprit des lois*, Chapitre VI du Livre XI.

(14) Elie CARCASSONNE, *Montesquieu et le problème de la constitution française au XVIII^e siècle*, Paris, P.U.F., thèse lettres, Paris, 1927, p. 71.

(15) DE LOLME, *Constitution de l'Angleterre ou état du gouvernement anglais comparé avec la forme républicaine et avec les autres monarchies de l'Europe*, nouvelle éd., Paris, P.J. Duplain, 1788.

Sur de Lolme, voir J.-P. MACHELON, *Les idées politiques de J.-L. de Lolme*, P.U.F., Paris, 1969.

des institutions anglaises, par l'existence du Parlement : « La base de cette constitution d'Angleterre, écrit-il, le grand principe auquel tous les autres tiennent, c'est que c'est au Parlement seul qu'appartient la puissance législative, c'est-à-dire le pouvoir d'établir les lois, de les abroger, de les changer, de les expliquer » (16). Mais de Lolme explique aussitôt que ce Parlement est constitué par la Chambre des Communes, la Chambre des seigneurs et le Roi. Ce qui fait la force du système anglais, c'est que chacune des Chambres et le Roi ont « la négative », c'est-à-dire le droit de veto, sur les résolutions de l'autre. On peut se demander néanmoins si de Lolme avait perçu que le droit de veto du Roi, élément nécessaire de ce pouvoir mutuel d'empêcher, avait disparu depuis de nombreuses années au moment où il écrivit son ouvrage.

Les reproches adressés à Montesquieu à propos de son ignorance supposée ou de sa probable incompréhension du régime parlementaire, peuvent être également adressés à de Lolme qui vit essentiellement dans les pouvoirs du Parlement celui d'accorder ou de refuser des subsides au Roi, ce qui contribue à maintenir celui-ci dans une entière dépendance (17). De Lolme emploie même l'image d'un grand vaisseau que le Parlement peut mettre à sec quand il veut.

2. — La Constitution anglaise et la Révolution française

La fascination pour l'Angleterre va se perpétuer jusqu'à la Révolution française, si l'on en croit les travaux de Gabriel Bonno. La lecture des Archives Parlementaires lors des débats constitutionnels montre que la référence à l'exemple anglais y est extrêmement fréquente, mais il n'est pas certain que les institutions britanniques soient parfaitement comprises en 1789 (18). En schématisant un peu, on peut dire que la France refuse le régime parlementaire à cette époque entre autres raisons parce qu'elle l'ignore et ne le comprend pas.

Ce que les Constituants retiennent de l'Angleterre à la fin du XVIII^e siècle n'est guère différent de ce qu'ils ont cru lire dans Montesquieu et, accessoirement, chez de Lolme. Il est symptomatique que les éléments positifs qui sont retenus de l'Angleterre sont l'existence d'une Chambre haute, l'*Habeas corpus*, c'est-à-dire la liberté civile et le consentement à l'impôt. Rien sur le régime « parlementaire », ni même sur une esquisse de celui-ci. Nulle part, dans les

(16) DE LOLME, *op. cit.*, p. 56.

(17) A. ESMEIN, *op. cit.*, p. 121-122, écrit que ni Montesquieu ni de Lolme n'ont signalé que le régime parlementaire achevait de se dégager en Grande-Bretagne.

(18) L. DUGUIT, « La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale de 1789 », *Revue d'Economie politique*, 1893, p. 106.

cahiers de doléances, ne se trouvent esquissées les formes de collaboration des pouvoirs avec assez de précision pour qu'on puisse y signaler un souvenir précis de la Constitution anglaise (19). Dans les premières semaines de la Révolution, ce courant favorable aux institutions domine la nouvelle Assemblée et le Comité de Constitution élu après le 14 juillet, parmi lequel figure Mounier, grand admirateur du régime anglais. Selon Mounier, « ce régime a employé des siècles à concilier la liberté publique avec l'autorité du Roi » (20).

Mais cette admiration pour le système britannique, même sans le connaître réellement ni le comprendre, n'est pas la seule attitude de la doctrine française. Celle-ci manifeste aussi une hostilité farouche à l'égard d'un régime jugé liberticide. Les critiques ne portent pas alors sur les fondements du système politique anglais, mais sur des éléments plus mineurs.

Ces critiques vont être exacerbées lors de la Révolution française, sûre de ses succès, car les adversaires de la Constitution anglaise prétendront alors que le système constitutionnel français lui est largement supérieur et qu'il garantit mieux les libertés. Aucune raison n'imposera alors d'admirer un régime politique largement dépassé. Il est remarquable de constater que ces critiques font preuve, bien souvent, d'une aussi grande méconnaissance de l'Angleterre que les opinions laudatives.

Mirabeau est sans doute le seul qui ait voulu mettre en garde les autres Constituants contre des interprétations trop systématiques, de l'œuvre de Montesquieu et du prétendu régime anglais, tel qu'il résulterait de l'*Esprit des lois*. Le principe de division des pouvoirs ne doit pas être exagéré, selon Mirabeau.

D'autres Constituants insistent sur l'absence de liberté politique. Salle, lors de la séance du 1^{er} septembre 1789 relative à la sanction royale invoque l'autorité de Rousseau : « Le peuple anglais se croit libre, dit Rousseau, il se trompe fort ; il ne l'est que pendant l'élection de son Parlement ; l'usage qu'il fait alors de sa liberté mérite bien qu'il la perde » (21). Brissot n'accepterait la Constitution anglaise que si deux réformes étaient adoptées : l'égalité représentation des Communes et la triennalité. Mais, comme jamais le Roi ne sanctionnera de telles lois, la Constitution anglaise est inacceptable en France (22).

Il n'est pas sans intérêt de remarquer que, lorsque le parti monarchien, dans un ultime sursaut, voulut réagir en 1791 contre le progrès des forces démocratiques, il se tourna de nouveau vers les institutions anglaises pour tenter de restaurer le pouvoir du

(19) G. BONNO, *op. cit.*, p. 208.

(20) *Ibid.*, p. 214.

(21) *Archives Parlementaires*, tome VIII, p. 533.

(22) Cité par G. BONNO, *op. cit.*, p. 236-237.

Roi, en préconisant encore le veto absolu, les deux chambres, la nomination des juges par le Roi. Cette tentative se soldera par un échec et la nouvelle Constitution, acceptée le 13 septembre 1791, tourne résolument le dos à la Constitution anglaise : elle est au contraire marquée par l'influence américaine.

3. — La Restauration et la Constitution anglaise

Il n'est pas certain que la fascination pour l'Angleterre suive les progrès et les reculs de la liberté, l'anglomanie étant en quelque sorte le symbole de la quête d'une plus grande liberté publique (23). Mais il est néanmoins certain que la vogue anglaise subit une éclipse certaine avec l'affermissement de la Révolution après 1791, et qu'elle disparut jusqu'à la fin de l'Empire.

En 1814, l'Angleterre redevient à la mode en France, et ce pour plusieurs raisons (24). Les Français redécouvrent les vertus d'un régime équilibré, de séparation des pouvoirs, opposé aux excès du régime napoléonien. L'Angleterre, vainqueur sur le plan militaire, ne pouvait posséder que de bonnes institutions qu'il fallait imiter. Ce regain d'engouement accompagne le retour des émigrés dont beaucoup avaient connu l'Angleterre, à commencer par Louis XVIII.

Enfin le régime anglais était un modèle pour ceux qui voulaient restaurer les anciennes formes de la monarchie tout en excluant un retour à l'Ancien Régime. La Grande-Bretagne était la seule monarchie dont on pouvait s'inspirer en 1814 souligne Paul Bastid qui signale que des brochures vantant le régime anglais ont précédé, accompagné, suivi l'élaboration de la Charte de 1814 (25). Vitrolles, qui a participé à la rédaction de la Déclaration de Saint-Ouen du 2 mai 1814, résume le sentiment général qui prévaut : « Personne ne mettait en doute si cet habit fait à une taille autre que la nôtre nous conviendrait ; personne ne faisait une question de transplanter sur un sol nouveau le vieux chêne britannique » (26).

La volonté de copier l'Angleterre inspire aussi le Sénat impérial qui rédigea un projet de Constitution en avril 1814 qui prévoyait que les ministres seraient responsables pénalement et qu'il pourraient faire partie des Chambres. L'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire de 1814 contient également les traits principaux permettant l'instauration d'un régime parlementaire.

(23) Cette opinion est notamment défendue par ESMEIN, *op. cit.*, p. 27 et suivantes.

(24) P. BASTID, *op. cit.*, p. 38.

(25) *Ibid.*, p. 34.

(26) Cité par P. BASTID, *op. cit.*, p. 33.

Mais celui-ci, qui commence à s'installer en Angleterre depuis la fin du XVIII^e siècle, n'est pas encore compris intégralement dans la France de 1814. Personne n'envisage l'équivalent en France du Premier Ministre anglais. Ce qui est perçu dans l'Angleterre de cette époque, c'est surtout l'existence d'une monarchie tempérée par deux Chambres (27).

Chateaubriand, qui avait fait de fréquents séjours en Grande-Bretagne au moment de la Révolution, n'échappe pas totalement au phénomène d'incompréhension de la Constitution anglaise. Le professeur Rials soutient que Chateaubriand, malgré une lucidité plus grande que chez d'autres auteurs, n'a pas complètement assimilé les techniques du régime parlementaire (28). On trouve cependant, dans « De la monarchie selon la Charte », des phrases assez pénétrantes, même si Chateaubriand imagine mal en effet comment la Chambre peut « renverser » le gouvernement et le contraindre à démissionner. On peut lire par exemple : « Renoncer à la majorité (dans les Chambres), c'est vouloir marcher sans pieds, voler sans ailes ; c'est briser le grand ressort du gouvernement représentatif » ou « Que fait donc le roi dans son Conseil ? Il juge, mais il ne force point le ministère. Si le ministre obtempère à l'ordre du Roi, il est sûr de faire une chose excellente et qui aura l'assentiment général ; s'il s'en écarte et que, pour maintenir sa propre opinion, il argumente de sa responsabilité, le roi n'insiste plus : le ministre agit, fait une faute, tombe ; le roi change son ministère » (29).

Chateaubriand écrit enfin : « Le ministère doit sortir de la majorité de la Chambre des députés, puisque les députés sont les principaux organes de l'opinion populaire » (30). Il semble donc que les principaux mécanismes du régime parlementaire aient été appréhendés par Chateaubriand. La pratique du régime de la Restauration et de la Monarchie de Juillet allait conforter cette opinion, et ce malgré une absence de modification de la Charte de 1830 par rapport à celle de 1814 (31). « Le roi règne et ne gouverne pas », célèbre formule de Thiers datée de 1829, illustre cette assimilation progressive du régime parlementaire, bien que tous les hommes politiques, et notamment Guizot, ne partageant pas cette opinion (32).

Même après 1848, qui marque temporairement la fin de l'expérience parlementaire, des hésitations se font jour quant à l'instauration de certaines techniques du régime parlementaire telles que le contreseing des actes du Président de la République et le droit

(27) *Ibid.*, p. 37.

(28) S. RIALS, *op. cit.*, p. 99 et 100.

(29) Cité par ESMEIN, *op. cit.*, p. 126 et 127.

(30) *Ibid.*, p. 128.

(31) Les articles 42, 46 et 47 de la Charte de 1830 correspondent aux articles 54 et 55 de la Charte de 1814.

(32) Voir ESMEIN, *op. cit.*, p. 130.

d'entrée et de parole des ministres au sein de l'Assemblée. Là encore, la pratique des institutions va orienter le régime, cette fois-ci très loin du régime parlementaire, Louis-Napoléon Bonaparte nommant un gouvernement en dehors de l'Assemblée et des partis.

L'Empire mettait fin, pour un temps, à l'application de la « Constitution anglaise » en France. Celle-ci avait été, entre 1748 et 1848, diversement comprise et interprétée. Les raisons de cette méconnaissance sont nombreuses.

II. — LE REJET DE LA CONSTITUTION ANGLAISE PAR LA FRANCE

L'incompréhension, par la France, du système politique anglais est à la fois ancienne et multiforme. Les motifs sont tout d'abord doctrinaux, avant d'être politiques.

1. — Les raisons doctrinales

Les doctrines politiques favorables à l'Angleterre avaient fleuri dès le XVI^e siècle, des ouvrages faisant l'apologie du régime politique d'outre-Manche présenté comme meilleur que celui de la France. Ainsi les monarchomars invoquaient parfois l'exemple anglais. Mais les théoriciens de la monarchie absolue, Bodin en tête, en se faisant les défenseurs de la souveraineté royale, réfutèrent toute division du pouvoir et écartèrent par là-même la Constitution anglaise. Les révolutions anglaises du XVII^e siècle confortent les partisans de la monarchie absolue que l'Angleterre est un pays de factieux et de rebelles : on peut en avoir la preuve dans l'Oraison funèbre d'Henriette de France par Bossuet.

Cette tradition française de rejet de la Constitution anglaise, accusée d'être un facteur de désordre, se retrouve dans une partie de la doctrine française qui a beaucoup influencé la Révolution française. Rousseau ne se préoccupe pas de l'équilibre des pouvoirs et propose au contraire une conception démocratique de la souveraineté. La séparation des pouvoirs est contraire à l'indivisibilité de la souveraineté. Pour Rousseau, l'Angleterre est un gouvernement mixte, jugé inférieur au gouvernement simple, fondé sur un principe unique (33).

On trouve un écho de ce courant hostile à l'influence anglaise chez Mably et chez Sieyès qui proteste contre le prestige excessif et infondé des institutions britanniques. Ces auteurs présentent le

(33) *Contrat social*, Livre II, chapitre II et Livre III, chapitre VII.

modèle anglais comme le résultat de l'histoire alors qu'ils ne veulent s'en rapporter qu'aux seules lumières de la raison. Les « logiciens systématiques », ainsi que les appelle Paul Bastid, ne pouvaient être qu'opposés à un régime né au hasard de l'histoire et caractérisé par l'empirisme (34). Ce rejet au nom de la raison se mêle parfois de nationalisme. Une brochure anonyme intitulée *Réflexions sur la Constitution anglaise présentées à l'Assemblée nationale*, réquisitoire contre le régime anglais, invite l'Assemblée à repousser ce régime qui ne convient ni aux mœurs, ni au génie des Français et incite les Constituants à chercher les bases du texte constitutionnel « dans le code immortel de la nature, de la raison, de la justice » (35).

Ce courant rationaliste et nationaliste ne lit alors dans Montesquieu que des formules ou des principes généraux, synthétiques, ce qui contribue à obscurcir encore un peu plus la compréhension de la Constitution anglaise. Comme l'écrit Léon Duguit : « l'exemple de l'expérience, la lente élaboration d'une Constitution par le travail des siècles, tout cela ne pouvait plaire à une assemblée passionnément éprise de principes généraux et impatiente de créer de toutes pièces un nouveau régime politique » (36). Le même auteur cite une note jointe par Dèmeunier à un discours du 4 septembre 1789 : « M. de Lolme et d'autres écrivains, qui ont tant préconisé la Constitution anglaise, auraient dû la citer non comme la meilleure possible, mais comme une des meilleures existant. C'est l'opinion qu'en aura bientôt l'Europe entière, quand les Français auront achevé la leur » (37). Duguit conclut qu'il est alors difficile de prétendre que les Constituants de 1789 ont voulu prendre comme modèles la Constitution anglaise et la doctrine politique de Montesquieu.

Le rejet de la Constitution anglaise est radical dans la célèbre formule de Thomas Paine, selon laquelle l'Angleterre n'a point de Constitution. Elle ne peut alors servir de modèle.

La construction progressive, jamais achevée, des institutions britanniques ne pouvaient convenir à des théoriciens soucieux d'établir en une fois et définitivement des institutions parfaites. La volonté de ne pas diviser les pouvoirs, qui se manifeste dans la discussion relative à l'Assemblée unique, ce qui signifie que l'Assemblée est le seul lieu réel du pouvoir, n'est que l'héritage des théories absolutistes de l'Ancien Régime, l'Assemblée succédant au Roi. L'Assemblée ne pouvait proclamer son pouvoir, en juin 1789, qu'en niant le pouvoir monarchique contre lequel elle s'était dressée. L'exemple anglais n'est pas un modèle utilisable (38).

(34) P. BASTID, *op. cit.*, p. 36.

(35) Cité par G. BONNO, *op. cit.*, p. 235 et 236.

(36) L. DUGUIT, *op. cit.*, p. 110.

(37) *Ibid.*

(38) Sur ce point, voir M. VERPEAUX, *La naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799*, Paris, P.U.F., 1991, p. 29.

Gabriel Bonno écrit ainsi que « les prérogatives que la Constitution anglaise pouvait accorder sans danger à un souverain qui, comme Guillaume III, devait son trône à la révolution, risqueraient de placer une arme redoutable dans les mains d'un monarque comme Louis XVI que l'habitude du pouvoir absolu incline à considérer comme une déchéance, un partage d'autorité avec les mandataires de la nation » (39).

Ces objections expriment bien la méfiance envers le pouvoir royal qui a conduit l'Assemblée Constituante à ne laisser à Louis XVI qu'un rôle beaucoup plus effacé que celui du monarque anglais. Burke, défenseur des institutions nationales anglaises et grand pourfendeur des principes de la Révolution française, estime que les Français ont été égarés par leur défiance à l'égard de la Couronne. Les Français ont vu dans la Constitution anglaise la négation de la séparation des pouvoirs.

Il faut reconnaître que les anglomanes ont échoué dans leur tentative d'instaurer le modèle britannique en France. Comme cet échec est également celui, politique, des monarchiens en 1789, la Constitution anglaise est passée de l'adulation au rejet. Sur deux questions essentielles, le bicaméralisme et le veto absolu, la défaite du programme constitutionnel des partisans du système politique anglais est consommée. Il est vrai que le bicaméralisme choque les tendances égalitaires des révolutionnaires. L'instauration de celui-ci, en 1795, ne se fera pas sur les mêmes bases que dans le régime anglais.

2. — Les raisons politiques

Il existe également des causes politiques. L'échec de la transplantation du système politique anglais en France est dû en partie à Mirabeau. Celui-ci avait compris assez vite les mécanismes subtils du régime parlementaire qui se mettait en place en Angleterre juste avant la Révolution française. Lors de la séance de l'Assemblée relative au rappel de Necker, il demanda que l'Assemblée puisse « déclarer au monarque que son peuple n'a point de confiance dans ses ministres ». Il décrit le fonctionnement d'un gouvernement de cabinet, appuyé sur la majorité de l'Assemblée, estimant « qu'une correspondance directe et journalière entre les ministres et le Corps législatif, telle qu'elle a lieu dans le Parlement britannique, est non seulement juste et utile, mais nécessaire et sans inconvénient » (40). Les difficultés politiques personnelles de Mirabeau et les soupçons qui pesèrent sur lui ont donné à penser que le modèle anglais profiterait surtout à Mirabeau, et que le régime parlementaire naissant

(39) G. BONNO, *op. cit.*, p. 253.

(40) *Ibid.*, p. 232.

qu'il préconisait était lui-même suspect. Les révolutionnaires ont supposé que Mirabeau défendait ses intérêts personnels avant tout.

Parmi les causes politiques expliquant le rejet de la Constitution, figure également l'absence en France de partis politiques organisés qui auraient été malgré leur opposition, unis autour du trône, ce qui serait le cas en Angleterre. Un tel paysage politique était impossible en France où les ruptures entre les partis étaient trop grandes pour permettre une alternance, comme celle qui pouvait se produire entre les whigs et les tories. L'absence de cohésion partisane explique les difficultés à mettre en place un réel régime parlementaire (41).

D'autres causes politiques, structurelles parfois, expliquent le rejet ou l'incompréhension du régime anglais : la fin de l'Ancien Régime est marqué par une rivalité permanente entre la France et la Grande-Bretagne, dont la guerre d'Amérique n'est qu'un aspect. L'image de l'Angleterre, ennemi héréditaire, ne peut être oubliée. Cette image trouve à s'exprimer dans la condamnation sans appel du régime anglais corrompu, peu démocratique, où les quelques électeurs se font acheter leurs voix. Comme cette description correspond à la réalité, beaucoup de Constituants français ont refusé d'en imiter le modèle et ont préféré la jeune République américaine, symbole de renouveau et de pureté.

Renan expliquait que la France avait procédé philosophiquement en une matière, l'élaboration d'un régime politique, là où il aurait fallu procéder historiquement. Au contraire, l'Angleterre ne s'est piquée d'aucune philosophie, elle n'a rompu avec la tradition « qu'en un seul moment d'égarément passager suivi d'un prompt repentir » (42). Il est difficile de croire en la psychologie collective des peuples. Mais il est vrai que les publicistes anglais n'ont jamais cherché à expliquer, à formuler des principes susceptibles d'être compris au dehors et qu'ils ont eu confiance en l'œuvre du temps. Le régime parlementaire a eu besoin de temps pour naître en Angleterre, comme il en aura besoin en France après 1814 ou même 1830. Or le « régime anglais » ne s'est installé complètement qu'au début du XIX^e siècle en Angleterre.

Comme la compréhension des problèmes ne vient souvent que de la répétition de ceux-ci, la Constitution anglaise n'a pu être comprise qu'avec retard en France : on peut même avancer qu'elle n'a jamais été véritablement imitée.

Michel VERPEAUX,

*Professeur agrégé des Facultés de droit
(Université de Bourgogne)*

(41) Voir P. BASTID, *op. cit.*, p. 38.

(42) Jacques LARCHÉ, *Les institutions politiques de la Grande-Bretagne*, Bloud et Gay, Paris, 1965, p. 33.