

*que  
sais-je?*

# LES CONSTITUTIONS DE LA FRANCE

**MAURICE DUVERGER**



**PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE**

# *Les constitutions de la France*

## PRINCIPAUX OUVRAGES DU MÊME AUTEUR

### ESSAIS ET ÉTUDES

- Les partis politiques*, 1951 (Armand Colin) ; 10<sup>e</sup> éd., 1981 (Le Seuil)  
Traductions anglaise, allemande, espagnole, italienne, portugaise coréenne, iranienne, turque, arabe.
- Bréviaire de la cohabitation*, 1986 (PUF).
- La République des citoyens*, 1982 (Ramsay). Traduction espagnole
- Les orangiers du lac Balaton*, 1980 (Le Seuil). Traductions espagnole portugaise, japonaise.
- Echec au roi*, 1978 (Albin Michel). Traduction portugaise.
- L'autre côté des choses*, 1977 (Albin Michel). Traduction portugaise
- Lettre ouverte aux socialistes*, 1976 (Albin Michel). Traductions espagnole, portugaise, danoise.
- La monarchie républicaine*, 1974 (Robert Laffont). Traductions espagnole, turque, japonaise.
- Janus : les deux faces de l'Occident*, 1972 (Fayard). Traductions anglaise, allemande, espagnole, italienne, portugaise, grecque, japonaise, danoise.
- Introduction à la politique*, 1964 (Gallimard). Traductions anglaise, italienne, espagnole, portugaise, suédoise, danoise, turque, japonaise, yougoslave, néerlandaise, grecque.
- La démocratie sans le peuple*, 2<sup>e</sup> éd., 1971 (Le Seuil). Traductions espagnole, italienne, danoise, japonaise, turque, yougoslave.
- De la Dictature*, 1961 (René Julliard). Traductions allemande, italienne, japonaise, turque, arabe.
- La VI<sup>e</sup> République et le régime présidentiel*, 1961 (Arthème Fayard). Traductions italienne, espagnole.
- Demain, la République*, 1958 (René Julliard). Traduction italienne.
- La participation des femmes à la vie politique*, 1955 (Unesco). Traduction anglaise.

### MANUELS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

- Institutions politiques et droit constitutionnel : I. Les grands systèmes politiques*, 17<sup>e</sup> éd., 1983 (PUF). Traduction espagnole.
- Le système politique français (Droit constitutionnel et systèmes politiques)*, 19<sup>e</sup> éd., 1987 (PUF).
- Sociologie de la politique*, 2<sup>e</sup> éd., 1984 (PUF). Traductions espagnole, portugaise, chinoise.
- Sociologie politique*, 3<sup>e</sup> éd., 1968 (PUF). Traductions anglaise, espagnole, italienne, portugaise, japonaise.
- Méthodes des sciences sociales*, 3<sup>e</sup> éd., 1964 (PUF). Traductions anglaise, espagnole, italienne, portugaise, japonaise, finlandaise, iranienne, grecque.
- Méthodes de la science politique*, 1959 (PUF).
- Constitutions et documents politiques*, 10<sup>e</sup> éd., 1986 (PUF).
- Éléments de droit public*, 11<sup>e</sup> éd., 1985 (PUF).
- Finances publiques*, 10<sup>e</sup> éd., 1984 (PUF).
- Éléments de fiscalité*, 1976 (PUF).
- The French political system*, 1958 (Chicago University Press).

### DANS LA COLLECTION « QUE SAIS-JE ? »

- Les régimes politiques*, 8<sup>e</sup> éd. (sous presse) (PUF). Traductions allemande, espagnole, portugaise, indonésienne, finlandaise, turque, grecque, israélienne, japonaise, néerlandaise.
- Les finances publiques*, 4<sup>e</sup> éd., 1967 (PUF). Traductions turque, japonaise.

QUE SAIS-JE ?

*Les constitutions  
de la France*

MAURICE DUVERGER

*Professeur émérite à la Sorbonne  
(Université de Paris I)*

*Onzième édition mise à jour*

*115<sup>e</sup> mille*



ISBN 2 13 040046 9

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 1944  
11<sup>e</sup> édition mise à jour : 1987, février

© Presses Universitaires de France, 1944  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

« Plusieurs ont ruyné de belles et grandes républiques sous l'appast d'une belle ordonnance qu'ils avaient empruntée d'une république du tout contraire à la leur. »

Jean BODIN,  
*De la République.*  
Liv. VI, chap. V (1593).

## INTRODUCTION

S'appliquant à une nation, le mot de constitution désigne l'ensemble de ses institutions politiques. Selon qu'elles tirent leur origine de la tradition ou d'un texte, on parle de constitution coutumière ou de constitution écrite. Celle-ci se qualifie elle-même de « souple », si elle est établie par le législateur ordinaire, qui peut alors la modifier comme n'importe quelle autre loi. On l'appelle au contraire « rigide » lorsqu'elle est l'œuvre d'un organe spécial, dit constituant : en ce cas, une simple loi ne suffit point à la retoucher ; il faut l'intervention de formalités particulières, plus ou moins complexes. La supériorité de la constitution sur la loi peut alors être assurée par l'intervention d'organes de contrôle tels que la Cour suprême des Etats-Unis, les tribunaux constitutionnels de la République fédérale d'Allemagne, d'Italie, du Portugal et d'Espagne, ou le Conseil constitutionnel de la Cinquième République.

On décrit ici l'ensemble des constitutions de la France depuis qu'elle s'est formée en Etat. Situer les institutions actuelles dans leur cadre historique n'est pas moins utile aujourd'hui qu'en 1942-1943, où fut écrite

la première édition de ce qui était alors un livre de combat. Il avait pour objectif une démolition juridique du régime de Vichy dont l'illégalité était démontrée dans une minutieuse analyse de *L'irrégularité des actes constitutionnels de 1940-1943* (p. 109-115), aux conclusions sans ambiguïté : « Le gouvernement provisoire de 1940 n'est pas un gouvernement de droit, mais seulement un gouvernement de fait. » Son orientation n'était pas jugée avec plus d'indulgence : « Ne voit-on pas le désordre régner — sous l'étiquette d'un « ordre nouveau » — lorsque les réformateurs s'ingénient à créer des institutions multiples, non parce qu'elles sont indispensables au pays qui les subit, mais parce qu'elles prennent le contre-pied systématique de ses institutions antérieures ? » (p. 121).

S'éclairaient ainsi l'épigraphie de Jean Bodin, qu'on lit ci-dessus, et le tableau des institutions passées. L'écho s'en retrouvait dans une conclusion qui demeure toujours valable : « Qu'on se souvienne aussi que le but de l'Etat n'est pas d'anéantir la liberté des citoyens, mais de la protéger, au contraire, en garantissant la sécurité indispensable à son exercice. On se complaît trop, aujourd'hui, à opposer l'ordre à la liberté, pour mieux asservir celle-ci à celui-là. Sans doute, n'y a-t-il point de liberté sans ordre : mais, inversement, sans liberté, il n'y a pas d'ordre ; il n'y a que de la police. Il est vain d'évoquer la célèbre phrase de Goethe : « J'aime mieux une injustice qu'un désordre. » Le pire des désordres, n'est-ce pas l'injustice ? Dès le Moyen Age, un de nos vieux chroniqueurs notait spirituellement que, par une mystérieuse prédestination de langage, le nom de « franc » signifie à la fois « français » et « libre ». Et, de fait, le souci de respecter la liberté et la dignité humaines se retrouve dans toutes nos constitutions, même les plus autoritaires, depuis les temps les plus lointains de l'Ancien Régime. Celles mêmes qui les ont pratiquement abolies feignirent toujours de leur rendre hommage. Pense-t-on pouvoir détourner le cours de l'Histoire, et ôter aux Français le goût d'une liberté qui est dans leur sang même ? »

(p. 123-124). Il est naturel que la Milice de Vichy ait saisi cette première édition, dont la plupart des exemplaires avaient été vite écoulés, heureusement.

Situer les institutions du présent dans l'évolution qui les a précédées n'a pas le même sens aujourd'hui, mais l'entreprise n'est pas moins nécessaire pour une autre raison. Il ne s'agit plus d'opposer les traditions de liberté à un régime qui les méprisait, mais de pallier la tragique insuffisance de l'enseignement scolaire en matière de formation historique. Depuis la Révolution de 1789, les leçons du passé ont été la base de l'éducation civique des Français. La Troisième République avait réalisé dans ce domaine une œuvre considérable dont on a mesuré l'influence en 1914. La Quatrième a quelque peu ébranlé l'édifice. La Cinquième l'a complètement démoli par une pédagogie tendant à couper les citoyens de leurs racines sous prétexte de favoriser des activités d'éveil qui endorment l'intelligence, faute de nourritures adéquates.

Bien que le régime de la Constitution de 1958-1962 soit très original, il n'est pas séparable de ceux qui l'ont précédé, liés eux-mêmes à toutes nos institutions passées. Les décrire est plus que jamais indispensable pour éclaircir l'entrecroisement de traditions très différentes qui expliquent la complexité de nos comportements politiques, et leurs vicissitudes. La France a d'abord pratiqué le plus stable et le plus fort des régimes européens, sous forme d'une monarchie qui développait la centralisation en s'alliant avec les élites bourgeoises, pour faire contrepoids à la haute noblesse. Le traumatisme de 1789 s'est prolongé par des affrontements violents qui ont entraîné une grande instabilité constitutionnelle : c'est l'ère des révolutions, qui se termine avec la Commune de Paris en 1871, la plus sanglante de toutes.

Les républiques parlementaires restaurent ensuite l'unité nationale, grâce à un jeu centriste qui entraîne une succession de ministères faibles et instables. La république semi-présidentielle que nous connaissons depuis 1958 a permis à la nation de retrouver des gouver-



nants puissants et durables dans le cadre d'une constitution généralement acceptée, qui donne par ailleurs aux citoyens la possibilité de choisir directement les responsables suprêmes de la politique. A chacune des périodes ainsi définies correspond un chapitre de ce petit livre.

## CHAPITRE PREMIER

### L'ANCIEN RÉGIME : ÉVOLUTION D'UNE CONSTITUTION COUTUMIÈRE

De Clovis à la Révolution de 1789, plus de mille ans s'écoulaient. La nation française n'émerge réellement qu'avec Philippe-Auguste, mais ses institutions ont commencé à se former au cours des siècles précédents. Elles se transformeront dans les siècles suivants. La monarchie absolue est bien différente des royautés barbares. Mais l'évolution s'est déroulée de façon à peu près continue, sans rupture brutale. Les institutions ont changé à mesure que la société changeait. Cette coïncidence entre l'évolution sociale et celle du système politique a été facilitée par le caractère coutumier de la constitution de l'Ancien Régime. Il n'existe alors aucun texte où se trouvent définies l'organisation des différents pouvoirs publics et leurs attributions respectives. En ce sens, Turgot a pu dire à Louis XVI : « Sire, votre royaume n'a point de constitution. »

Cependant, la notion formelle de constitution n'a pas été tout à fait étrangère aux conceptions de la monarchie française. Sous le nom de « lois fondamentales », s'est lentement dégagée et précisée au cours des âges une véritable théorie des constitutions rigides, certaines institutions étant placées au-dessus du législateur ordinaire (le roi) et ne pouvant pas être modifiées par lui. On ne s'est guère entendu sur le contenu de

ces lois fondamentales ; mais, sur leur existence même, l'accord s'est fait très vite. Cette doctrine a été l'une des sources de la théorie moderne des constitutions écrites.

## I. — L'évolution des institutions

On vient de souligner le trait saillant de l'évolution des institutions de l'Ancien Régime, à savoir : la continuité. Les institutions du XVIII<sup>e</sup> siècle diffèrent autant de celles du VIII<sup>e</sup> que l'arbre de la graine ; mais l'arbre est sorti de la graine par une germination et une croissance assez régulières. Sans doute ne faut-il rien exagérer : il y a eu, au cours de ces dix siècles, un grand nombre de soubresauts, pendant lesquels on a tenté d'acclimater des innovations plus ou moins heureuses. Ce fut généralement sans succès : la constitution de la Chambre Saint-Louis sous la Fronde, comme la Polysynodie de la Régence ne sont, dans le développement de la monarchie, que des parenthèses bien vite refermées.

D'autre part, si cette évolution est continue, elle est loin d'être régulière : les tâtonnements, les retouches, les retours en arrière y sont au contraire fréquents. Qu'on n'y cherche point la courbe harmonieuse d'un développement rationnel, mais plutôt la sinusoïde embrouillée d'une variation empirique.

Quoi qu'il en soit, d'un bout à l'autre de l'Ancien Régime, le schéma général des institutions demeure toujours le même : d'un côté le roi, qui possède en toutes matières le pouvoir de décider ; de l'autre, divers « organes de conseil », qui viennent éclairer la décision royale : les uns sont de simples auxiliaires du roi dans sa tâche quotidienne de gouvernement (ministres et conseils) ; les autres ont, au contraire, un certain caractère représentatif.

1. **Le roi.** — On définit d'ordinaire l'Ancien Régime une monarchie héréditaire et absolue. Mais la définition s'applique seulement aux derniers siècles de l'Ancien

Régime ; celui-ci n'est point arrivé du premier coup à ce point de perfection. La royauté n'a pas trouvé l'hérédité et l'absolutisme dans son berceau, comme un don des fées ; elle a dû, au contraire, conquérir l'une et l'autre de haute lutte, sans ménager ni son temps ni sa peine.

*De l'élection à l'hérédité.* — La lutte pour l'hérédité s'est déroulée la première : au début du XIII<sup>e</sup> siècle, elle était achevée. Mais son ancienneté ne doit point nous dissimuler son âpreté.

L'idée d'hérédité, comme mode de nomination des gouvernants, était assez familière à l'esprit des Gallo-Romains : de l'Empereur aux magistrats des municipes, l'hérédité avait lentement pénétré dans les fonctions publiques au cours du Bas-Empire, d'une façon détournée d'ailleurs : sous le voile de la cooptation. Chez les Francs, avant la conquête, l'hérédité jouait également un grand rôle ; mais elle se combinait avec l'élection : le roi était élu par l'assemblée des guerriers parmi les membres d'une famille considérée comme d'origine divine, celle des Mérovingiens.

Après la conquête, qui renforça évidemment l'autorité royale et dispersa les guerriers, les Mérovingiens s'affranchirent de l'ingérence de l'assemblée. En utilisant l'idée que le royaume faisait partie de leur patrimoine, ils établirent une succession héréditaire dégagée de toute élection, à l'exemple des fonctionnaires gallo-romains.

La réforme, réalisée à partir de Clovis, ne fut pas cependant définitive. Déjà, au VI<sup>e</sup> siècle, Sigebert, petit-fils de Clovis, avait utilisé l'élection pour faire ratifier sa conquête du royaume de Chilpéric. Au VIII<sup>e</sup> siècle, le changement de dynastie et l'avènement des Carolingiens marquèrent un retour offensif beaucoup plus net du système électif. Pépin le Bref fut élu par une assemblée du peuple convoquée à Soissons en 751. Dès lors, les grands s'efforcèrent d'intervenir à toutes les successions royales. La plupart du temps, ils n'y jouèrent qu'un rôle de pure forme ; cependant, en 877, Louis le Bègue fut réellement élu, de même que Charles le Gros en 881 et qu'Eudes en 888.

Le nouveau changement de dynastie provoqué par l'accession au trône d'Hugues Capet sembla le triomphe de l'élection : Hugues fut élu par une assemblée des grands, dirigée par l'archevêque de Reims, Adabéron, qui déclara même à cette occasion : « Le trône ne s'acquiert pas par droit héréditaire. » A l'époque, le clergé se fait ainsi le défenseur du système élec-

tif, qui est pratiqué pour le choix des évêques et des abbés

Issus de l'élection, le premier soin des Capétiens fut de s'en débarrasser, et de revenir à l'hérédité établie par Clovis. Ils utilisèrent pour cela un procédé fort simple, imité des empereurs romains : le roi associait son fils au trône, de son vivant après l'avoir fait sacrer. A la mort du père, le fils lui succédait sans difficulté, puisqu'il était déjà roi (« roi désigné ») depuis un certain nombre d'années. L'hérédité prenait ainsi la forme de la cooptation.

Une descendance mâle sans fissure permit au système de fonctionner régulièrement et de s'implanter dans les mœurs. Aussi Philippe-Auguste put-il rompre avec la tradition, et négliger de faire sacrer son fils de son vivant et de l'associer au trône : la succession se fit sans aucune difficulté en 1223. A partir de ce moment, on peut considérer l'hérédité comme définitivement établie.

L'élection pouvait cependant toujours intervenir, dans le cas d'absence d'héritiers ou dans celui de conflit entre plusieurs héritiers. Il en fut ainsi en 1328, où une assemblée de barons confia le royaume à Philippe de Valois, écartant Edouard III d'Angleterre. De même, en 1316, une assemblée avait ratifié l'accession au trône de Philippe V, frère de Louis X le Hutin, en éloignant les femmes de la succession. L'élection jouait ainsi un rôle subsidiaire.

*La conquête de l'absolutisme.* — Si la lutte pour l'hérédité s'est achevée au XIII<sup>e</sup> siècle, la lutte pour l'absolutisme a été beaucoup plus longue. La monarchie y a connu de fréquents revers ; jusqu'à la fin, des oppositions tenaces — comme celles des parlements — ont subsisté, prêtes à relever la tête au moindre signe de faiblesse royale.

Le roi franc n'avait pas grand-chose d'un monarque absolu. L'assemblée des hommes libres — qui sont en même temps les guerriers — était le tribunal suprême et le véritable pouvoir législatif. Le roi n'a longtemps joué qu'un rôle très secondaire ; il n'était même pas chef de guerre, puisque la tribu élisait pour cela un général (*dux*). Cependant, au moment de la conquête de la Gaule, le roi franc avait renforcé son pouvoir, absorbant le *dux* et devenant chef de guerre à sa place.

Il trouva en Gaule romaine une monarchie beaucoup moins démocratique que celle de sa Germanie barbare. L'empereur était législateur, souverain juge, et chef de l'administration : il concentrait ainsi en lui tous les pouvoirs de l'Etat. A son image, le roi franc fit de son tribunal un tribunal suprême et développa son « droit de ban » (ou de commandement) jusqu'à

en faire naître un pouvoir législatif (capitulaires). Il fut aidé par l'Eglise dans cette œuvre d'accroissement de son autorité : par le sacre, notamment, celle-ci conféra au roi chrétien la même investiture divine qui appartenait aux Mérovingiens dans la croyance païenne (1).

Cette marche du roi franc vers l'absolutisme va être interrompue pour longtemps par la féodalité. Le pouvoir s'émiette entre les mains des seigneurs. Chaque féodal a droit de justice, haute ou basse, ce qui implique non seulement le droit de juger les différends, mais aussi de prendre des mesures générales créant des règles de droit nouvelles : le seigneur peut ainsi publier des « établissements » applicables sur ses terres, qui ont force de loi. Il assure d'autre part l'administration de son domaine par des fonctionnaires particuliers. Ainsi, pouvoir législatif, pouvoir administratif, pouvoir judiciaire, tout est passé entre les mains du seigneur.

Que reste-t-il au roi ? A l'origine, bien peu de chose, mais son autorité symbolique demeure importante. Peu à peu, cependant, par une action lente mais continue, la royauté va ressaisir les prérogatives perdues. Elle utilisera pour cela l'idée, assez vite admise dans le système féodal, que le roi est le suzerain suprême du royaume, tous les seigneurs étant considérés comme ses vassaux. Le roi développera particulièrement l'une des fonctions du suzerain, la fonction de justice, contrôlant les justices seigneuriales par la voie de l'appel (emprunté au droit romain) et empiétant sur elles par le système des « cas royaux » ou de la prévention. D'autre part, puisque le droit de faire des « établissements » est lié au droit de justice, le roi retrouvera ainsi peu à peu son pouvoir législatif : les ordonnances capétiennes succéderont aux capitulaires franques.

A partir du XIII<sup>e</sup> siècle, la renaissance du droit romain vint apporter un renfort précieux au pouvoir royal, dans sa lutte pour l'absolutisme. Il est traditionnel de souligner le rôle capital des « légistes » — nous dirions aujourd'hui : des juristes — dans la formation de la monarchie française. Ils appliquèrent au roi de France tous les textes définissant les pouvoirs de l'empereur romain (textes datant du Bas-Empire, où Rome était devenue une monarchie absolue). Ils luttèrent d'ailleurs de façon fort énergique pour faire passer

(1) Notons que le sacre, plus tard symbole de la légitimité, a été d'abord l'instrument utilisé par un usurpateur (Pépin le Bref) pour raffermir son pouvoir.

cette doctrine dans la pratique : l'action des légistes de Philippe le Bel fut particulièrement efficace. Sous Louis XIV encore, Colbert s'inspirera dans son action d'une série de mémoires sur les droits du roi qu'il avait fait spécialement rédiger à cet effet par des juristes.

Lentement, progressivement, le roi absolu prit ainsi la place du roi féodal. On a maintes fois noté, à cet égard, la différence fondamentale entre l'évolution de la monarchie française et celle de la monarchie anglaise. Pendant que celle-là marchait à l'absolutisme, celle-ci glissait lentement vers le parlementarisme. Les causes de cette divergence sont multiples. Retenons simplement ici, d'une part, l'existence au profit du seul roi de France (depuis Charles VIII) d'une armée permanente qui lui permet de faire respecter par la force ses prétentions juridiques à l'absolutisme ; d'autre part, la différence d'attitude du peuple dans chacun des deux pays : tandis que le peuple anglais faisait cause commune avec les barons, pour s'opposer au pouvoir royal, le peuple français marchait derrière le roi dans sa lutte contre les féodaux.

Lutte longue et jalonnée de révoltes, parfois de révolutions (Etienne Marcel, la Fronde) : il faut attendre Louis XIV pour que les dernières résistances soient brisées. Alors seulement on peut parler de monarchie absolue. Encore cet absolutisme est-il moins net en pratique qu'en théorie.

*Théorie et pratique de l'absolutisme.* — La théorie de l'absolutisme royal peut se résumer en deux formules : 1<sup>o</sup> le roi a tous les pouvoirs ; 2<sup>o</sup> dans l'exercice de chaque pouvoir, le roi ne connaît pas de limites.

En premier lieu, le roi concentre tous les pouvoirs entre ses mains. L'idée moderne de « séparation des pouvoirs » est tout à fait étrangère aux conceptions de l'Ancien Régime. Le roi possède d'abord le pouvoir législatif, qu'il exerce par voie d'ordonnances. A l'origine, les ordonnances ne pouvaient s'appliquer hors du domaine royal qu'avec l'assentiment des seigneurs. Assez vite, la simple consultation suffit, qui finit d'ailleurs par être donnée par le Conseil du roi et non par tous les barons intéressés. L'exercice de ce pouvoir législatif royal se développa de plus en plus : Louis XIV promulgua de véritables codes (Ordonnance de 1667, touchant la réformation de la justice. — Ordonnance sur les eaux et forêts de 1669. — Ordonnance criminelle de 1670. — Ordonnance du Commerce de 1675...).

Le pouvoir administratif ou exécutif est également entre les mains du roi, qui l'exerce sans partage. Les ministres ne sont

que des commis qui agissent en son nom, et qui sont nommés et révoqués librement par lui : de plus en plus, le roi tend à les choisir dans la petite noblesse ou dans la bourgeoisie, afin de n'être pas gêné par la puissance d'un grand seigneur. Un effort continu de centralisation a permis d'autre part au roi d'administrer effectivement l'ensemble de son royaume : trente-six intendants, répartis sur tout le territoire et soumis étroitement à l'autorité royale, ont absorbé peu à peu les pouvoirs des corps indépendants.

Enfin, le roi est investi du pouvoir judiciaire : les juges rendent la justice en son nom ; il peut d'ailleurs intervenir à tout moment dans le déroulement du procès, interrompre le cours de la justice par l'évocation, abolir ses résultats par les lettres de grâce, de rémission ou de pardon, agir sans elle par les lettres de cachet. Ce n'est pas en vain que la main de justice est l'un des attributs traditionnels du monarque.

Non seulement le roi réunit ainsi en lui, en un faisceau bien lié, les trois pouvoirs que les imitateurs de Montesquieu s'efforceront plus tard de séparer, mais encore il ne connaît point de limitation dans l'exercice de chacun d'eux. Nous avons vu comment il s'est délivré des barrières imposées par les féodaux. Il a su, de même, s'affranchir de toute sujétion vis-à-vis de l'Empereur « romain-germanique », en s'appuyant sur le principe affirmé par les légistes : « Le roi est Empereur en son royaume. » Vis-à-vis du Pape — l'autre « moitié de Dieu » — Philippe le Bel a mené le combat avec beaucoup d'énergie et peu de scrupules ; une forte tradition gallicane s'est implantée depuis lors dans l'Eglise de France, que le Concordat de 1516 a partiellement consacrée : le roi n'a rien à craindre d'un clergé qu'il nomme.

Le droit de l'Ancien Régime ne reconnaît pas d'autre part aux citoyens ces « libertés individuelles » qui sont autant d'entraves apportées à l'exercice du pouvoir. Les lettres de cachet permettent toujours de ramener un individu récalcitrant à une plus saine compréhension de ses devoirs civiques...

Il n'y a, en définitive, qu'une seule limitation théorique à l'exercice des prérogatives du roi : celui-ci est lié par « les lois fondamentales du royaume » (cf. plus loin, p. 28). Mais cette limitation est assez illusoire, car le contenu de ces lois n'est fixé nulle part, et aucune procédure n'est prévue pour en assurer le respect.

Le caractère illimité du pouvoir royal est d'ailleurs la conséquence logique de la conception religieuse de l'ancienne monarchie. Oint du Seigneur par le sacre, ce « huitième sacrement », le roi est le représentant de Dieu sur la terre ; il n'est



comptable qu'à Dieu de ses actes ; la même obéissance lui est due qu'à Dieu lui-même.

En théorie, l'absolutisme est donc un bloc sans fissure. En pratique, ce bloc se désagrège assez facilement. Si l'on compare notre ancienne monarchie à une quelconque dictature moderne, Louis XIV lui-même prend figure de roi libéral.

Il ne faut pas oublier, d'abord, que les tâches de l'Etat étaient alors beaucoup plus limitées qu'aujourd'hui, ce qui laissait aux individus une large zone d'indépendance personnelle. D'autre part, les communications étaient moins parfaites ; or l'exercice de l'autorité est étroitement lié à leur développement : dans les provinces, le joug du roi apparaissait d'autant plus léger qu'il était plus lointain.

Surtout, entre le monarque et ses sujets, s'interposait toute une série de « corps intermédiaires » : ordres, corporations, communes, etc., dont chacun possédait ses « franchises » ou ses « privilèges ». Ainsi l'autorité royale était-elle compensée par un vaste système de contrepoids. Juridiquement, sans doute, le roi pouvait toujours révoquer ces franchises ou ces privilèges, ou refuser d'en tenir compte ; pratiquement, une telle action se serait heurtée à des résistances si nombreuses et si tenaces que la royauté s'y est fort peu souvent engagée. Il n'est pas sûr, d'ailleurs, que l'existence des corps intermédiaires ait spécialement garanti la liberté des individus : car la tyrannie de ces corps a peut-être été plus lourde — parce que plus proche — que ne l'aurait été la tyrannie royale. Mais ceci est une autre histoire : il nous importe seulement ici qu'ils aient constitué un obstacle pratique à l'exercice de l'absolutisme.

Un dernier obstacle mérite enfin un examen particulier : autour du roi se trouvaient placés de nombreux « organes de conseils », chargés d'éclairer ses décisions. Théoriquement, sans doute, ils ne pouvaient empiéter sur la décision elle-même ; pratiquement, ils ont souvent joué un rôle fort important.

## 2. Les auxiliaires du roi : ministres et conseils. —

Le monarque absolu se trouve devant une tâche si vaste qu'il ne pourrait la remplir seul. Il a donc auprès de lui, de façon permanente, des auxiliaires qui l'aident dans son travail quotidien de gouvernement : tels sont précisément les ministres et les conseils. Leur nombre, leur organisation, leur rôle ont beaucoup évolué au cours de l'Ancien Régime : mais leur existence même n'a point connu d'éclipse.