

# Les Institutions de la Révolution Française (1789-1799)

**Frédéric Richard**

Pour de nombreux pays du monde, la Révolution Française est un référent historique de première importance. L'impact social, culturel, idéologique et politique considérable de cet événement explique l'intérêt et même parfois la fascination qu'il a suscité et suscite souvent encore aujourd'hui.

Nous nous intéresserons essentiellement dans le cadre de cette fiche à la dimension politique de ce moment clé à travers notamment les institutions nées à cette époque. La question de la nature du Régime politique fut de fait fondamentale pour les acteurs politiques contemporains de l'évènement.

Nous verrons dans une première partie qu'un débat intense a opposé historiens, politologues et sociologues au sujet de la nature de la modernité politique de la Révolution Française et de ses institutions, nous nous intéresserons dans une deuxième partie à la première étape institutionnelle de la RF, la transformation des États Généraux en Assemblée Nationale Constituante en 1789, puis nous verrons l'organisation de la Monarchie Constitutionnelle en 1791 et son échec, enfin nous terminerons par l'instauration des institutions républicaines marquées par la diversité et également l'échec.

## **I) Institutions et Régimes politiques durant la RF, des lectures et des interprétations marquées par la diversité.**

Pour la majorité des auteurs la RF signifie l'entrée dans la modernité politique et s'inscrit dans une logique de rupture radicale. Le politologue René Rémond l'a très bien exprimé dans son ouvrage classique « L'Ancien Régime et la Révolution. 1750-1815 », paru en 1974. Il montre la rupture fondamentale avec l'Ancien Régime, le concept moderne du politique apparaît, le champ du politique s'élargit considérablement, de fait le politique n'est plus l'affaire de quelques uns, mais concerne le plus grand nombre, elle devient la chose de tous, on observe également un transfert de souveraineté, la souveraineté du souverain reposant sur le principe de la Monarchie Absolue de Droit Divin est remplacée par la souveraineté nationale. Cependant modernité ne signifie pas stabilité. Le titre de l'ouvrage de l'historien François Furet « La Révolution 1770-1880 » paru en 1988 peut sembler une provocation. La Révolution se terminant en 1880 ? Même si la date de clôture de La Révolution fut un thème de polémique depuis le XIXème siècle, certains proposaient la Terreur de 1794, d'autres la prise du pouvoir par Bonaparte en 1799, personne n'avait proposé une date aussi lointaine. La RF aurait duré un siècle selon Furet ? De fait, Furet montre qu'à partir de la RF en 1789, la France entre dans une instabilité institutionnelle chronique, les régimes politiques disparaissent et se succèdent jusque dans les années 1870. La France est à la recherche d'institutions politiques stables durant 1 siècle : la monarchie Constitutionnelle entre 1789 et 1792 ; la République entre 1792 et 1804 avec ses variantes : le Régime autoritaire d'Assemblée de la Convention entre 1792 et 1794, le pouvoir divisé et fragmenté du Directoire entre 1795 et 1799, puis le Consulat, la première étape du Régime personnel de Bonaparte entre 1799 et 1804 ; vint

ensuite l'Empire la deuxième étape du régime autoritaire de Bonaparte entre 1804 et 1815 ; après 1815, la succession des institutions se reproduit : Monarchie Constitutionnelle de 1815 à 1848 avec Louis XVIII (1815-1824), Charles X (1824-1830) et Louis-Philippe (1830-1848) ; la République entre 1848 et 1851 et de nouveau l'Empire entre 1851 et 1870 (Napoléon III). Pour Furet, la Révolution se termine quand la III<sup>ème</sup> République (1870-1940) impose définitivement jusqu'à aujourd'hui, avec la seule parenthèse de Vichy entre 1940 et 1944, les institutions Républicaines. Au-delà même de ce livre de Furet, il faut noter comme le montre Dominique Turpin dans son ouvrage « Droit Constitutionnel » paru en 1992 que la France est un pays consommateur de Constitutions : 16 de 1791 à 1958, on est loin des EU avec leur unique Constitution depuis 1787.

Notons que Tocqueville a proposé dans son livre « L'Ancien Régime et la Révolution » de 1859 une autre interprétation de cet événement. Il y voit davantage une continuité plutôt qu'une rupture. Pour Tocqueville, la RF est l'héritière du processus institutionnel de centralisation initiée par la Monarchie d'Ancien Régime et qui a affaibli peu à peu les corps de la société d'Ancien Régime à travers un processus qui mène à l'égalité et à l'individualisme. Bonaparte aurait été l'héritier des rois de France et les préfets les successeurs des intendants. Ce schéma est cependant remis en question par le sociologue Pierre Rosanvallon dans son ouvrage « L'État en France » de 1993. Rosanvallon montre que nous sommes face à deux logiques institutionnelles très différentes. La centralisation d'Ancien Régime n'a en fait jamais remis en question les corps de la société d'Ancien Régime, elle essayait en fait de renforcer son contrôle sur ces derniers pour des raisons fiscales. On est loin de la centralisation moderne qui promeut une société d'individus égaux devant la loi. On revient au schéma de la modernité de rupture comme nous allons le voir dans la 2<sup>ème</sup> partie.

## **II) Des États Généraux à l'Assemblée Nationale Constituante.**

Quand Louis XVI convoque les États Généraux en 1788, du fait de la faillite financière du Royaume il ne s'imagine pas qu'il va provoquer un bouleversement radical qui va transformer les réalités politiques et sociales de la France, puis très vite de l'Europe.

Les États-Généraux sont une institution d'Ancien Régime née au XIV<sup>ème</sup> siècle. Ils sont convoqués sans aucune régularité par le roi selon son bon vouloir. Ils ont notamment un pouvoir de nature fiscale, celui de voter de nouveaux impôts. Ils n'avaient pas été convoqués depuis 1614. Dans le cadre de l'Absolutisme monarchique, les rois ne voyaient pas d'un bon œil une institution qui pouvait limiter leur pouvoir. La convocation réalisée par Louis XVI est alors perçue comme une dangereuse faiblesse.

Les États-Généraux sont formés de représentants des 3 ordres : le Clergé, la Noblesse et le Tiers État. Ces représentants ne sont pas élus par des individus détenteurs chacun d'un vote. Ils sont élus par des corps, des groupes de la société d'Ancien Régime : noblesse et clergé de chaque province, corporations d'artisans, paroisses... Les représentants représentent alors le corps, le groupe qui les a élus, il n'y a pas de concept de représentation nationale.

Il y a 291 représentants du Clergé, 270 de la Noblesse et 578 du Tiers État. Le roi a accepté en 1788 de doubler le nombre des représentants du Tiers État face à leurs protestations et leurs revendications qui mettaient en avant le fait qu'ils représentaient 96% de la population.

On devine facilement le malaise profond lié à la représentation du Tiers État. D'ailleurs avant même la réunion des États Généraux à Versailles le 5 mai 1789, l'Abbé Sieyès, un membre du Clergé proche du Tiers État, publie en janvier un texte retentissant « Qu'est-ce que le Tiers État ? ». Il y répond le Tiers État est tout alors qu'il n'a aucun droit, selon Sieyès il représente la Nation.

De plus, le geste du roi en faveur du Tiers État ne sert pas à grand-chose car le vote n'est pas individuel mais se fait par ordre, la majorité absolue du Tiers État est donc inutile, les deux ordres privilégiés l'emportent toujours par 2 votes contre 1. Pour marquer encore plus cette logique d'ordre d'Ancien Régime, il faut noter que les 3 ordres siègent dans des salles séparées.

Dès le début de la réunion des États Généraux, les représentants du Tiers État réclament un vote par tête, un représentant un vote, et que toutes les représentants siègent dans une même salle. On voit se dessiner une logique de représentation nationale. Le roi refuse et ferme la salle du Tiers État. Le 17 juin le Tiers État se proclame Assemblée Nationale et le 20 juin a lieu le fameux serment du jeu de Paume, le Tiers État rejoint par quelques députés du Clergé et de la noblesse, jure de ne pas se séparer avant de donner une Constitution au Royaume. Le 27 juin, le roi cède et les États-Généraux se transforment en Assemblée Nationale Constituante. Entre le 5 mai et le 27 juin, on a changé radicalement de registres politiques tant sur le plan des principes, de l'imaginaire politique que des Institutions. La monarchie absolue d'Ancien Régime a laissé la place à une monarchie au pouvoir limité, les États généraux se sont transformés en Assemblée nationale détentrice de la souveraineté et chargée de rédiger une constitution. Un transfert essentiel d'origine de la souveraineté passant de Dieu à la Nation a eu lieu.

La Nuit du 4 août avec l'abolition des privilèges féodaux, et le 26 août avec la Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen, l'Assemblée remplace la société inégalitaire et de privilèges d'Ancien Régime par une société moderne composée d'individus libres et égaux devant la loi.

Quelle va être la Constitution rédigée par l'Assemblée ?

### **III) De la Monarchie Constitutionnelle à la République.**

Le 3 septembre 1791, la Constitution entre en vigueur, la première de l'histoire de notre pays. Elle cherche à concilier sur le plan institutionnel la nouveauté politique et la Monarchie. Pour les Constituants, formés de l'élite du Tiers État, la République pourrait ouvrir les portes à un régime marqué par des réalités trop populaires. Elle applique le principe de la séparation des pouvoirs définis par Montesquieu dans l'Esprit des Lois de 1746. Les 3 pouvoirs ne sont plus concentrés dans la personne du roi. La souveraineté a comme origine la Nation une et indivisible qui est représentée par l'Assemblée Nationale nommée Corps Législatif. Il s'agit d'un régime représentatif. Il n'y a qu'une seule chambre, c'est un système monocaméral et non bicaméral. L'argument des Constituants étaient que la France n'étant plus un pays aristocratique comme la Grande Bretagne, il n'y avait plus la nécessité d'une deuxième chambre représentant la Noblesse comme la Chambre des Lords, et n'étant pas un pays fédéral comme les EU, il n'y a pas de chambre représentant les États, comme le Sénat. Le Corps Législatif possède le pouvoir législatif vote les lois et le budget, les impôts, la guerre, les

traités...Les 745 députés sont élus pour 2 ans. Ils ne sont pas élus au suffrage universel mais par le biais d'un suffrage censitaire. Les citoyens sont divisés en trois catégories :

- les citoyens passifs, 3 millions environ, (ceux qui payent pas l'équivalent de 3 journées de travail d'impôts par an, n'ont pas de domicile fixe et sont dépendants comme les domestiques) ne votent pas.

- Les citoyens actifs, environ 4,3 millions, payent un impôt équivalent à au moins 3 journées de travail. Ils élisent parmi les actifs qui payent un impôt équivalent à au moins 10 journées de travail 50 000 Grands électeurs qui élisent à leur tour les 745 députés.

Ce suffrage indirect à degré donne le contrôle du pouvoir politique aux élites urbaines et rurales formant ce que l'on pourrait nommer la bourgeoisie. Il faut noter qu'à l'époque le vote n'est pas considéré comme un droit politique mais comme une fonction politique, dénommée électorat-fonction. L'absence de suffrage universel et l'exclusion des citoyens les plus pauvres et des femmes étaient ainsi justifiées sans donner l'impression de remettre en question les droits fondamentaux d'une partie de la population.

Les constituants, fondamentalement monarchistes, ont laissé au roi un rôle important et étendu. Cependant, il n'a plus un pouvoir souverain d'origine divine, il n'est plus que le représentant de la Nation, il devient un chef d'État. En cas de crimes, il peut être jugé et déchu comme n'importe quel citoyen. Son pouvoir est héréditaire.

Louis XVI représente le pouvoir exécutif. Il est le chef de l'administration du Royaume. On observe une stricte séparation des pouvoirs, le roi nomme et révoque les ministres, il ne s'agit pas d'une monarchie parlementaire, le Gouvernement formé des ministres n'est pas responsable devant le Parlement (le Corps Législatif), cela évoque fortement l'organisation d'un système présidentiel actuel. Les ministres ne rendent de compte qu'au roi. Le roi ne peut dissoudre le Parlement. Aucun pouvoir ne peut agir sur les autres. Le roi possède également un droit de veto. Il peut suspendre l'exécution (application) d'une loi pendant 6 ans. C'est un pouvoir considérable.

Un régime marqué par une aussi stricte séparation des pouvoirs, le gouvernement ne pouvait être renversé par l'assemblée et le roi ne pouvait dissoudre cette même assemblée, ne pouvait fonctionner que si les pouvoirs législatif et exécutif arrivaient à trouver un compromis et un équilibre. Cela supposait aussi le roi acceptât les transformations nées de la Révolution. Ce ne fut pas le cas, le roi abusa de son veto, bloquant toutes les réformes, au point de recevoir le surnom de Monsieur Veto. Très vite on se retrouva face à une situation de blocage politique total. L'un des pouvoirs devait s'imposer à l'autre, ce fut le pouvoir législatif. Le roi fut destitué le 10 août.

#### **IV) Les multiples facettes du Régime républicain.**

Sans proclamation d'une nouvelle constitution, le Corps Législatif décida de remplacer le roi par un exécutif de 6 ministres, on décida l'élection le 26 août 1792 d'une nouvelle assemblée, la Convention, au suffrage universel masculin : les hommes à partir de 21 ans. Cependant,

seulement 10% des électeurs se déplacèrent pour voter et élire les 749 députés. L'état de trouble et de tension fit peur à l'immense majorité des citoyens et seuls les révolutionnaires radicaux, les sans-culottes notamment, votèrent. Le 21 septembre, la Monarchie fut abolie et de fait la République exista pour la première fois en France. Durant la période 1793-1794 se mit en place un Régime d'assemblée dominé par la Convention. Le pouvoir exécutif était composé de 21 comités directement issus de la Convention. Ses membres étant élus par cette assemblée. Deux comités s'imposèrent très rapidement :- le Comité de Salut Public composé de 9 puis 12 membres, dominé par les Girondins puis les Montagnards autour de Robespierre, Saint Just, ...ce comité faisait office de Gouvernement.

- Le Comité de Sureté générale

chargé des affaires de police et composé de 12 membres. Ce fut l'époque de radicalisation extrême du processus révolutionnaire avec la politique de la Terreur.

Un pouvoir autoritaire dominé par la Convention, les comités et la personnalité de Robespierre marqua cette période. Notons que le 26 août 1793, une Constitution inspirée par les Montagnards fut promulguée, elle ne fut cependant jamais appliquée. Ce Régime républicain prévoyait le suffrage universel direct, un régime d'assemblée (nommé Conseil Législatif), l'Assemblée n'avait qu'un mandat d'une année, l'exécutif était formé d'un Conseil de 24 membres issu de l'Assemblée, cette même assemblée proposait les lois ratifiées par le peuple par le biais de la pratique du référendum...

La chute de Robespierre en juillet 1794, permet aux révolutionnaires modérés de l'Assemblée de lancer un nouveau processus constituant qui culmina en août 1795. Le nouveau texte constitutionnel surnommé « la Constitution de la peur » témoigne du traumatisme créé par le régime précédent. On veut éviter toute possibilité de dictature quelle soit d'une assemblée comme la Convention ou d'un homme comme Robespierre. Les pouvoirs législatif comme exécutif vont donc être divisés et fractionnés à l'extrême. De fait, ce régime républicain, nommé le Directoire, va pratiquer une séparation extrême des pouvoirs, mais cette séparation va aussi exister à l'intérieur de chacun des pouvoirs.

L'exécutif est collégial, il est composé de 5 Directeurs, d'où le nom de Directoire, on peut parler d'un « chef d'État collégial ». Il s'agit d'un régime présidentiel, le Directoire n'étant pas responsable devant les chambres. Les directeurs nomment les 6 ministres qui les assistent. Chaque directeur présidait le Directoire à tous de rôle pendant 3 mois. Il n'y avait donc aucun risque de pouvoir personnel et autoritaire. Ils doivent avoir au moins 40 ans et sont nommés pour 5 ans, et renouvelables par 1/5<sup>ème</sup> tous les ans (chaque année l'un d'entre eux était renouvelé). Leur nomination était complexe. L'une des 2 chambres, le Conseil des Cinq-Cents, établissait une liste de candidats, l'autre chambre, le Conseil des Anciens choisissait les Directeurs dans cette liste.

Pour la première fois durant le Régime du Directoire la France a eu un parlement (nommé Corps Législatif) bicaméral. Il s'agissait également dans ce cas de diviser le pouvoir législatif et d'éviter une dérive autoritaire comme dans le cas de la Convention.

Le Conseil de Cinq-Cents, comme son nom l'indique était composé de 500 membres, d'au moins 30 ans, il proposait les lois, il avait donc l'initiative des lois.

Le Conseil des Anciens était composé de 250 membres âgés d'au moins 40 ans, veufs ou mariés, Ce Conseil votait les lois. Comme on le soulignait à l'époque le premier Conseil était l'imagination, le second la raison.

On a également supprimé le suffrage universel et rétabli un suffrage censitaire plus fermé qu'en 1791. Les citoyens passifs étaient 5,5 millions et ne votaient pas. 3,5 millions de citoyens actifs (ayant au moins 21 ans, un domicile fixe depuis 1 an et payant des impôts) élisaient 30 000 électeurs (âgés d'au moins 25 ans et possédant ou louant un bien ayant une valeur équivalent à au moins 150 journées de travail).

Les institutions et le système électoral furent conçus par une élite révolutionnaire modérée issue de la bourgeoisie afin d'éviter toute dérive autoritaire comme lors de la terreur à l'époque de la Convention, et de pouvoir exclure également de la vie politique une grande partie du peuple, notamment urbain, qui fut très influent et le principal soutien des révolutionnaires radicaux, les Montagnards, avec notamment les Sans-culottes (artisans et petits commerçants), entre 1793 et 1794.

Cependant cette fragmentation institutionnelle eut des aspects très négatifs. Elle impliquait un pouvoir faible, peu efficace et qui n'arrivait pas à prendre de décisions. Les militaires, comme Bonaparte, se présentèrent de plus en plus comme les garants de l'ordre et de la stabilité. La faiblesse du Directoire explique en partie le coup d'état de Bonaparte du 18 Brumaire an VIII (8 novembre 1799) et l'instauration du Consulat qui met fin au Directoire. Un pouvoir autoritaire qui avait l'ambition de stabiliser et de clore la Révolution se met alors en place jusqu'en 1815 (le Consulat entre 1799 et 1804, puis l'Empire entre 1804 et 1815)

Il faut noter cependant qu'au-delà de la diversité des expériences institutionnelles, une continuité marqua les années 1789-1799 : le choix d'un régime représentatif.

La Révolution fut un évènement majeur qui marqua l'entrée dans la modernité politique. Cependant, modernité ne signifie pas forcément stabilité. Les multiples expériences institutionnelles entre 1789 et 1799 témoignent d'un pays à la recherche d'un équilibre politique marqué constamment par la précarité et le provisoire. Comme le note François Furet, ce ne fut en fait qu'à la fin du XIXème siècle avec la IIIème République, que la France put retrouver réellement une stabilité institutionnelle.