

La révision constitutionnelle de 1884; le contrat selon Jules Ferry

The constitution's revision in 1884; the contract, in the vision of Jules Ferry

Patrick Charlot

Directeur du Centre de Recherche et d'Etude en Droit et Science
Politique (CREDESPO) de l'Université de Bourgogne

Abstract

The object of the present paper is the interpretation of the Constitution as a contract. It attempts to elucidate how and, most of all, why, this contract could postulate, in the light of the constitutional revision of 1884, a self-limitation decided by the contracting sides. But, if we should accept the idea of assimilating the Constitution to a contract, which would be the contracting sides?

Concretely and practically, nothing could stop the National Assembly which, when it wishes indeed to, is able to exert its full sovereignty. This contract, concluded between the Chambers, suiting Ferry's desires is, therefore, only a moral and political contract, deprived of whatever juridical value in regard to its recipient, the derived constituent power. So, this moral contract gives birth, in 1884, to the revision of August, 14-th; about it, we may recognize, without a lot of trouble, that it rather looks like a pet reform: it meant the suppression of inamovibility for senators, the de-constitutionnalizing of the type of scrutiny concerning the senators, the suppression of the publically expressed prayers, and, obviously, the famous proclaiming of the Republic's eternity as a from of government in France.

Key words: *constitution's revision in 1884, contract, moral contract, sovereignty, the Constitution interpreted as a contract*

Cuvinte cheie: *révision constitutionnelle de 1884; contrat; contrat moral; interpréter la Constitution à la manière d'un contrat; souveraineté.*

L'objet de cet article devait consister, initialement, et à la lumière de la révision constitutionnelle de 1884, à interpréter la Constitution (ou les lois constitutionnelles de 1875) à la manière d'un contrat et de tenter de comprendre comment, et pourquoi, ce contrat pouvait postuler une auto-limitation des parties contractantes. En effet, la révision du 14 août 1884 est restée célèbre dans la théorie constitutionnelle en ce qu'elle postule que « la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une proposition de révision »¹ (modification de l'article 8 de la loi du 25 février 1875 relative aux pouvoirs publics). Cette auto-

¹ Elle inspire d'ailleurs toujours notre droit constitutionnel contemporain puisque la formule de l'article 89 alinéa 5 de l'actuelle constitution du 4 octobre 1958 s'en rapproche beaucoup ; « la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision ».

limitation a-t-elle un sens, peut-elle s'imposer à une norme, un contrat, qui représente de manière quasiment absolue l'idée de souveraineté ? La révision de 1884 nous semblait être l'exemple topique de cette limitation qui est aujourd'hui, en droit étranger, relativement usuelle. Les problèmes soulevés par une telle limitation sont, en droit constitutionnel, passionnants et redoutables. Si l'on accepte l'idée que la Constitution puisse être assimilée à un contrat, quelles en sont les parties contractantes ? La limitation au contrat a-t-elle une véritable portée juridique ou bien n'est-elle, comme le soutenait le Doyen Vedel, qu'« un néant logique »² ? Si l'on admet néanmoins la valeur juridique d'une telle limitation, à qui s'applique-t-elle et à qui s'impose-t-elle ; si le pouvoir constituant est l'objet de cette limitation, faut-il reconnaître à celle-ci une valeur supra-constitutionnelle ?

Ces débats ont ressurgi dans la doctrine française dans les années 1990, sous l'impulsion, entre autres, de nos collègues connaisseurs du droit allemand, les professeurs Michel Fromont³, Olivier Beaud⁴ et Olivier Jouanjan⁵. Ils soutiennent, à juste titre selon nous, que cette limitation du pouvoir constituant est tout à fait valide et logique, qu'elle existe dans de nombreux autres pays, que les juges constitutionnels acceptent de la contrôler (contrairement à la France, depuis la décision du Conseil Constitutionnel du 26 mars 2003 relative à la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République), et qu'il n'est pas nécessaire de passer par la théorie de la supra-constitutionnalité pour justifier cette limitation ; celle-ci n'est, en fait, qu'une limitation matérielle, imposée par la Constitution, et qui ne s'adresse qu'au pouvoir constituant dérivé.

Or, de manière surprenante, une telle question est quasiment absente des débats de 1884. La seule véritable réflexion, fort rapide, mais stimulante, a lieu lors du débat à l'Assemblée Nationale, réunion du Sénat et de la Chambre des députés, pendant la séance du 7 août 1884. Si l'on trouve trace de polémiques, à la Chambre des députés, sur la limitation possible des pouvoirs du Congrès, elles ne sont envisagées qu'à travers la possibilité pour les Chambres, à travers leurs résolutions, de restreindre les possibilités de révision de l'Assemblée nationale. La seule véritable réflexion sur une quelconque valeur juridique de cette limitation à la Chambre des députés est l'œuvre d'Andrieux, celui-là même qui propose l'amendement selon lequel « aucun membres des familles qui ont régné sur la

² Georges VEDEL, avant-propos à la réédition de la thèse de Charles EISENMANN, *La justice constitutionnelle et la haute Cour constitutionnelle d'Autriche* (1928). Economica. Presses Universitaires d'Aix-Marseille. 1986. p. VIII.

³ Entre autres, et au titre de sa dernière étude, « La révision de la Constitution et les règles constitutionnelles intangibles en droit allemand », *Revue du droit public et de la science politique*. 2007, n°1, p.89-110.

⁴ Plus particulièrement dans son ouvrage *La puissance de l'Etat*. P.U.F. Collection Léviathan. 1994, p. 329 et s. (« La limitation matérielle de la révision constitutionnelle par l'acte constituant »), et aussi « la souveraineté de l'Etat, le pouvoir constituant et le Traité de Maastricht », *Revue française de droit administratif*, 1993, p. 1043 – 1068.

⁵ « La forme républicaine du gouvernement, norme supraconstitutionnelle ? » In B. Mathieu et M. Verpeaux (sous la dir.), *La République en droit français*. Economica. 1996. p. 267 à 287.

France ne peut être nommé Président de la République », qui, le premier, évoque la difficulté juridique à rendre effective une telle limitation, et mobilise, bien avant le doyen Vedel, la thèse de la double révision. S'adressant à Ferry, « quel obstacle allez-vous créer aux droits du pouvoir constituant, à la possibilité de changer la forme du gouvernement ? Mais quand le Congrès sera réuni, il commencera par réviser l'article 8, en le ramenant au sens ancien de l'article 8 et, cette première opération extrêmement simple une fois accomplie, il proclamera la monarchie, et alors il l'aura faite légalement »⁶. La même critique se retrouvera cette fois-ci à l'Assemblée Nationale, mais dans la bouche des royalistes, et de leur orateur principal, le sénateur Chesnelong. Au-delà de l'aspect qui consiste à refuser systématiquement une révision rétablissant la monarchie alors que toutes les autres modifications sont possibles, en faisant abstraction du fait que l'on ne comprenne pas pourquoi la France et la nation seraient enchaînées à cette forme de gouvernement (reprise du vieux thème de Jefferson qui nie qu'une génération puisse en lier une autre), c'est encore l'inefficacité juridique de la clause qui est évoquée ; « tout cela est vain. Au cas où il se trouverait un Congrès révisionniste pour rétablir la monarchie, vous auriez simplement compliqué la procédure, vous n'auriez pas créé un obstacle au Congrès ; il procéderait en deux étapes ; dans la première il ferait disparaître votre interdiction ; dans la seconde, il ferait la transformation d'institutions que vous voulez empêcher ; vous n'y auriez rien gagné »⁷. Encore, déjà et toujours la thèse de la double révision. Cette question est évidemment en rapport avec le problème redoutable de la souveraineté du pouvoir constituant dérivé, de sa possible limitation, mais semble, avec le regard d'un juriste du vingt-et-unième siècle, bien vaine en l'absence, sous la III^e République d'un contrôle de constitutionnalité de la loi et, bien entendu, d'un contrôle de la conformité de la loi constitutionnelle à la Constitution.

Mais, autant cette problématique est passionnante pour le théoricien du droit, autant elle est difficile à rattacher à la notion de contrat qui fonde le présent ouvrage. Pourtant, de manière fort surprenante, à la lecture des débats parlementaires, s'il est bien un terme qui revient sans cesse, c'est bien celui de contrat, mais pas au sens premier que nous avons indiqué, la constitution comme contrat. C'est Ferry, alors président du Conseil, qui n'a de cesse d'évoquer un mystérieux contrat, afin de limiter les revendications de certains députés ou sénateurs. Ainsi, pendant les quatre mois de débats parlementaires portant sur la « nécessité » de réviser les lois constitutionnelles de 1875, le gouvernement (par la voix de Ferry, à l'initiative de la révision), que les rapporteurs dans les Chambres, n'ont finalement qu'un mot à la bouche pour arriver à leurs fins ; le contrat, encore le contrat, toujours le contrat !

Mais avant de s'attacher à ce curieux contrat tant invoqué, et de le discuter, il est nécessaire, en quelques lignes, d'expliquer le pourquoi et le comment de cette

⁶ Andrieux, *J.O. Débats parlementaires, Chambre des députés*, 2 juillet (séance du 1^o juillet), p. 1544.

⁷ Chesnelong, *J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale* (même volume que *Chambre des députés*), 8 août (séance du 7 août), p. 42.

volonté de réviser les lois constitutionnelles en 1884. La Chambre des députés, en 1884, est issue des élections de 1881, avec une majorité républicaine qui a, en majorité, rallié le programme électoral de Gambetta, qui souhaitant revenir sur le compromis constitutionnel de 1875, n'envisage toutefois qu'une révision constitutionnelle limitée, portant essentiellement sur la constitutionnalisation du mode de scrutin des députés (et souhaitant un scrutin de liste départemental) et sur le Sénat (modification du mode de recrutement et limitation de ses pouvoirs financiers). Le gouvernement, le 14 janvier 1882, dépose un projet de révision, qui, précision importante, énumère les articles à réviser et explique, dans un exposé des motifs préliminaire le sens à donner à la révision. La Chambre des députés, par l'intermédiaire essentiellement de la Commission chargée d'examiner ce projet, et sous l'influence d'Andrieux, adopte une autre proposition ; elle énumère les articles à réviser, mais se contente d'adopter un dispositif très simple, laissant la porte ouverte à de nombreuses interprétations et à une révision beaucoup plus large que celle du projet Gambetta ; « conformément à l'article 8...la chambre reconnaît la nécessité de réviser les articles 4,7 t 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 ». Devant l'opposition entre le texte de la Commission et celui du gouvernement, entre Andrieux et Gambetta, la Chambre se rallie au texte de la Commission (268 voix contre 218) et renverse le président du Conseil. Celui-ci est alors remplacé par Freycinet, qui suspend la procédure de révision tout en réaffirmant sa préférence pour la thèse de la révision limitée (par une énumération des articles à réviser ainsi que par une « explication » visant à limiter l'interprétation du Congrès). Il faudra attendre le deuxième ministre Ferry (le 21 février 1883) pour que la question de la révision revienne à l'ordre du jour.

Celui-ci, un peu contraint et forcé par son propre camp, dépose le 24 mai 1884, un projet de révision des lois constitutionnelles. C'est ici que son habileté politique va faire merveille. N'ayant pas oublié l'échec de Gambetta, il se garde bien, explicitement, de soulever juridiquement la question des pouvoirs du Congrès, organe de révision Mais il demande aux Chambres de déterminer, par avance, le programme de la révision tout en précisant que le dispositif du projet énumère les articles à réviser. Il doit donc naviguer à vue en contenant les volontés des extrêmes, droite et gauche (celles-ci étant évidemment partisans d'une révision illimitée, permettant de revenir sur le compromis de 1875 qui n'aurait plus de raison d'être), et satisfaire son propre camp, tout en permettant la révision. Le problème qui se pose donc à lui est, somme toute, fort simple ; il doit imposer sa propre interprétation de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 sur l'organisation des pouvoirs publics qui prévoit la procédure de révision.

Cet article se présente donc comme suit :

« Les chambres auront le droit, par délibérations séparées prises dans chacune à la majorité absolue des voix, soit spontanément, soit sur la demande du Président de la République, de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles. - Après que chacune des deux chambres aura pris cette résolution, elles se réuniront en Assemblée nationale pour procéder à la révision. - Les délibérations portant révision des lois constitutionnelles, en tout ou en partie, devront être prises à la majorité absolue des membres composant l'Assemblée

nationale. - Toutefois, pendant la durée des pouvoirs conférés par la loi du 20 novembre 1873 à M. le maréchal de Mac-Mahon, cette révision ne peut avoir lieu que sur proposition du Président de la République ».

La procédure ainsi décrite paraît fort simple ; elle semble imposer une délibération dans chacune des deux chambres pour déclarer qu'il y a lieu de réviser. L'Assemblée nationale se réunit alors, ne pouvant accepter la révision qu'à la majorité absolue de ses membres (c'est-à-dire, en mai 1884, 420 voix) ; l'équation est donc claire ; le Sénat étant composé de 300 membres, Ferry ne peut rien faire sans l'accord de la seconde Chambre ! Or l'essentiel est donc de s'opposer aux revendications des républicains radicaux qui souhaitent, par la révision, aller jusqu'à contester l'existence du Sénat. Ferry doit donc proposer une révision qui soit acceptable par le Sénat, comme le souligne Jean-Jacques Chevallier, « la révision serait donc seulement partielle ; elle ne dépasserait pas certaines limites acceptables par le Sénat. Elle ne se ferait pas sans le Sénat. Elle ne se ferait pas contre le Sénat »⁸. Même les radicaux opportunistes, soutenant Ferry, si eux ne souhaitent pas forcément la suppression du Sénat, veulent au moins imposer l'élection des sénateurs au suffrage universel direct. Ferry doit donc, en plus, limiter les prétentions de son propre camp et faire accepter la révision au Sénat ; tâche qui peut paraître quasiment impossible. Pour arriver à cette fin et ne pas se laisser déborder, Ferry va réussir à faire repousser la thèse de la souveraineté illimitée de l'Assemblée nationale, très dangereuse pour le Sénat, et à la remplacer par sa théorie du contrat (1^o partie). Ce contrat « à la Ferry » est néanmoins fort critiquable (2^o partie).

I; la théorie du contrat, nécessaire pour imposer la révision constitutionnelle.

Ferry va procéder en deux étapes distinctes, soutenu en cela à la Chambre des députés par Ferdinand Dreyfus, le rapporteur de la commission des lois constitutionnelles. Il va s'agir, tout d'abord, de faire accepter à la Chambre des députés qu'elle vote une proposition détaillée de révision, portant sur quelques articles de la Constitution, afin de limiter la possibilité pour l'Assemblée nationale de tenter une révision totale (A). Ensuite, il va imposer que les deux chambres, des députés et le Sénat, adoptent une proposition commune et identique de révision (B).

A) la limitation de la souveraineté de l'Assemblée nationale par les délibérations des chambres : le « contrat d'honneur »

L'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 précise que les Chambres auront le droit par des délibérations séparées de déclarer qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles. Le gouvernement et la commission des lois constitutionnelles à la Chambre des députés vont réussir à imposer que la résolution de la Chambre indique les articles qui seront susceptibles d'être révisés. Dreyfus soutient ainsi que les chambres, et plus particulièrement ici celle des

⁸ J.J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France moderne (1789-1958)* Dalloz. 1967. 3^e édition revue et augmentée. p. 375.

députés, doivent définir des limites à la révision. Ainsi, « les deux chambres ont le droit de déterminer par des résolutions préliminaires les points qui seront soumis aux délibérations de l'Assemblée nationale chargée de la révision. L'Assemblée nationale ne saurait être investie du droit constituant dans sa plénitude. Toute interprétation contraire serait contraire à l'esprit de la Constitution »⁹.

Cette thèse de la limitation du pouvoir constituant dérivé est attaquée principalement par Madier de Montjau, Barodet et Bernard Lavergne, pour l'extrême gauche, mais avec des raisonnements différents. Pour Madier de Montjau, le pouvoir de l'Assemblée nationale ne peut être limité ; elle a le droit de discuter tout ou partie de la Constitution, de s'arrêter là où elle veut. Ainsi l'ordre du jour du Congrès doit être indéterminé, « la Constitution est sur la table anatomique et nous avons le droit de la disséquer »¹⁰. Barodet, lui, va plus loin en invoquant le vice originaire des lois constitutionnelles de 1875¹¹ ; seul le peuple dispose du pouvoir constituant, et « aucune assemblée n'a le droit de l'exercer sans en avoir reçu un mandat formel et spécial. L'Assemblée de Versailles en faisant la Constitution de 1875 a commis un acte d'usurpation ; elle n'avait pas le droit de vous transmettre un pouvoir qu'elle n'avait pas. Vous savez très bien que ni la Chambre ni le Sénat n'ont le pouvoir constituant et ne peuvent l'exercer sans commettre une nouvelle usurpation. Vous savez très bien que cette usurpation vous la commettriez si vous fixiez et limitiez la nature et l'étendue de la révision ». Il reprend aussi le vote du 26 janvier 1882, qui avait emporté Gambetta, en réaffirmant qu'on ne peut limiter les pouvoirs du Congrès en lui traçant un programme obligatoire. Pour Bernard Lavergne, l'argumentation est toute juridique ; il n'y a rien dans la Constitution qui puisse permettre de limiter la souveraineté du Congrès (en l'absence, selon nous, d'un quelconque contrôle de constitutionnalité, allant même jusqu'à accepter de contrôler la conformité des lois de révision constitutionnelle). Les lois constitutionnelles paraissent donc claires ; il est impossible de limiter les pouvoirs du Congrès, et le seul interprète de la Constitution est bien l'Assemblée nationale, et non la Chambre des députés ou le Sénat¹². Floquet lance cette belle formule ; ce qu'on nous propose, finalement, « c'est le Congrès délibérant enchaîné. Cela ne s'est jamais vu »¹³.

Mais le gouvernement, après ces échanges d'arguments, campe sur ses positions, persuadé, à juste titre, que sur cette procédure la majorité des députés républicains va le suivre. Les amendements déposés par les députés « radicaux », partisans de la révision illimitée, seront mis au vote et rejetés un par un, avec des

⁹ Dreyfus, *J.O. Débats parlementaires, Chambre des députés*, 10 juin (séance du 9 juin), p. 1289.

¹⁰ Madier de Montjau, *J.O. Débats parlementaires, Chambre des députés*, 24 juin (séance du 23 juin), p. 1458.

¹¹ Barodet, *J.O. Débats parlementaires, Chambre des députés*, 24 juin, op. cit., p. 1481.

¹² Bernard Lavergne, *J.O. Débats parlementaires, Chambre des députés*, 24 juin, op. cit., p. 1470.

¹³ Floquet, *J.O. Débats parlementaires, Chambre des députés*, 24 juin, op. cit., p. 1475.

résultats qui ne souffrent d'aucune discussion¹⁴. Ferry est ainsi maître, devant la Chambre des députés, du contenu de la révision qu'il va soumettre à l'Assemblée nationale. Et il prend même les devants ; puisque le Congrès est limité dans sa compétence, toute proposition présentée devant le Congrès et qui ne serait pas conforme aux résolutions adoptées par la Chambre des députés et le Sénat devra être écartée par la question préalable. Or, là encore, le problème juridique est entier ; puisque aucun mécanisme n'est prévu pour contrôler l'activité du Congrès, que faire ? C'est Dreyfus qui se fait le porte-parole officiel de Ferry devant la Chambre des députés ; « puisque le Congrès ne peut naître que d'une entente entre les deux Assemblées¹⁵, le contrat¹⁶ de révision –comme tout contrat– suppose nécessairement un accord préalable entre les parties sur son objet et sur ses clauses » ; il demande donc à la future Assemblée nationale de s'auto-limiter, de « limiter par un acte de sa propre volonté sa propre volonté constituante »¹⁷ ! Le contrat, s'il existe, suppose donc une confiance absolue dans le Congrès, dans sa bonne foi, afin de ne pas outrepasser le mandat qui lui a été donné par les Chambres. La même argumentation sera reprise devant l'Assemblée nationale, par le rapporteur du projet, Gerville-Réache, député de Guadeloupe, « les deux chambres ont conclu un véritable contrat d'honneur en vertu duquel elles s'interdisent, au sein de l'Assemblée nationale, toute discussion en dehors du contrat qu'elles se sont tracé ». Il exhorte même les membres du Congrès à repousser toute tentative de passer outre ce contrat ; « la commission de l'Assemblée nationale a repoussé, par la question préalable, comme elle vous demande de le faire, toutes les propositions qui méconnaissent les termes et les conditions du contrat loyalement et librement passé entre les deux chambres. Devant l'Assemblée nationale ne peuvent être légitimement discutés que les points que les deux chambres ont limitativement déterminés »¹⁸. Cette position lui vaudra une répartie cinglante de Clovis Hugues ; « Vous êtes Toussaint la Fermeture ! »¹⁹. L'intervention de Gerville-Réache montre bien l'extrême volonté du gouvernement en même temps que son embarras ; si il y a bien eu un contrat passé entre les deux chambres, au nom de quoi ce dit contrat pourrait il lier une instance qui, juridiquement, est distincte des deux chambres (même si elle n'en est que la réunion), les deux chambres possédant le pouvoir législatif et l'initiative de la

¹⁴ Par exemple, l'amendement « Barodet » (soutenu par Clemenceau), « la chambre des députés déclare qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles » est écarté par 302 voix contre 210 (*J.O. Débats parlementaires, Chambre des députés*, 24 juin, op. cit., p. 1482). Les amendements Floquet et Goblet, déposés le 30 juin et précisant que « la Chambre déclare qu'il y a lieu de réviser les lois constitutionnelles » est rejeté par 283 voix contre 229 (*J.O. Débats parlementaires, Chambre des députés*, 1^o juillet (séance du 30 juin), p. 1527).

¹⁵ Nous reviendrons ultérieurement sur ce point, qui mérite discussion...

¹⁶ C'est nous qui soulignons

¹⁷ Dreyfus, *J.O. Débats parlementaires, Chambre des députés*, 10 juin (op. cit.), p. 1289.

¹⁸ Gerville-Réache, *J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 7 août (séance du 6 août), p. 30-31.

¹⁹ Ibid.

révision, le Congrès disposant du pouvoir de révision, du pouvoir constituant dérivé. Les termes mêmes de l'argumentation évoquent un contrat libre, loyal, d'honneur, en aucun cas un contrat avec une véritable force juridique, et pour cause... Ce contrat d'honneur, conclu entre députés et sénateurs, lie donc les Congressistes, en dépit de tout lien juridique.

Mais ce contrat, passé par les deux chambres, doit exister, au moins juridiquement sous forme de résolution. Pour donner naissance à cette volonté commune, Ferry va procéder à une interprétation de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

B) une interprétation audacieuse de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, seule à même de donner naissance au contrat.

C'est le 3 juillet qu'a lieu à la Chambre des députés le vote sur le projet de résolution soumis par la commission, qui s'est alignée sur les volontés de Ferry. Ainsi, le vote sur l'ensemble du projet obtient une majorité conséquente, de 403 pour et 106 contre. Ce texte de la Chambre est accueilli très froidement au Sénat, qui adopte, lui, une résolution fort différente ; pour le Sénat, il y a lieu de réviser :

- le paragraphe 2 de l'article 5 de la loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics (relatif à la convocation des collèges électoraux après une dissolution de la Chambre des députés par le Président de la République)

- le paragraphe 3 de la même loi, quant à savoir si le droit de révision peut s'appliquer à la forme républicaine du gouvernement.

- les articles 4 à 7 de la loi du 24 février, relative à l'organisation du Sénat, en ce qui touche la question de savoir s'ils seront ou non distraits des lois constitutionnelles (on touche un des points essentiels de la réforme voulue par Ferry ; la « dé-constitutionnalisation » du mode de scrutin des sénateurs, la détermination de ce mode de scrutin tombant dans le domaine législatif)

- le paragraphe 3 de l'article 1 de la loi du 16 juillet sur les rapports des pouvoirs publics (« le dimanche qui suivra la rentrée, des prières publiques seront adressées à Dieu dans les églises et dans les temples pour appeler son secours sur les travaux des Assemblées »).

Le gouvernement adresse cette résolution du Sénat à la Chambre des députés et demande l'urgence et le renvoi de ce texte à la commission de révision des lois constitutionnelles de la Chambre, le 30 juillet. Une telle demande et procédure sont fort curieuses ; en effet, cette procédure de « navette » entre les deux chambres ne semble pas être prévue par l'article 8 du 25 février. Cet article impose des délibérations séparées des deux chambres, puis dès lors que chacune d'elle aura pris cette résolution de réviser la Constitution, elles se réuniront en Assemblée nationale. Les deux chambres ayant donc délibéré, la suite logique de la procédure est donc la convocation de l'Assemblée nationale. Pourquoi Ferry revient-il donc devant les députés en leur demandant, à nouveau de délibérer ? Jolibois, soutenu par Lockroy, lors de la séance du 30 juillet, montre bien sa stupeur devant ce renvoi ; le gouvernement avait déjà imposé aux députés un projet de révision limitée, restreignant les droits du Congrès. A partir du moment où les deux chambres ont admis qu'il y avait lieu de réviser, c'est dorénavant au Congrès de se

réunir et d'interpréter la Constitution. Pour Lockroy, comment peut-on encore demander une nouvelle délibération, alors que la réunion du Congrès est de plein droit dès lors que les deux Chambres ont délibéré ? Pour lui, toute la procédure, dès l'origine est inconstitutionnelle, restreignant arbitrairement les droits du Congrès²⁰. La majorité des députés demande que l'on saisisse la commission de révision de la Chambre.

Celle-ci adresse son rapport dès le lendemain, toujours par la bouche de Dreyfus. Le piège se referme alors. En effet, la commission dresse le constat d'un désaccord entre les chambres et souhaite donc trouver un terrain d'entente avec les sénateurs. La conclusion de Dreyfus tombe alors ; il faut que les députés adoptent la même résolution que celle du Sénat, seul moyen, selon lui, d'arriver à la révision. La condition imposée par les lois constitutionnelles, les « résolutions séparées », devient ainsi, interprétée par Ferry et Dreyfus, des « résolutions communes » ! Cela revient donc, *in fine*, à ce que ce soit le Sénat qui décide de la manière dont on révisera la Constitution, ainsi que du contenu de la révision. Devant les réactions très vives du camp républicain, plus particulièrement, l'argumentation de Dreyfus mérite d'être soulignée ; l'alignement des députés sur la position du Sénat se justifie par des raisons politiques ; « il faut dégager aujourd'hui cette question des discussions juridiques qui y ont pris une place trop considérable », « il faut dégager cette question des subtilités juridiques et constitutionnelles qu'on a entassées depuis deux mois »²¹. Il s'agit donc ni plus ni moins que de prendre des aises avec les textes constitutionnels, car une interprétation trop rigide de ceux-ci pourrait empêcher la révision. Dès lors, il convient d'accepter une révision *a minima*, prenant en compte les souhaits et les craintes du Sénat, finalement seul maître de la procédure, par une lecture toute politique de la situation et des sources constitutionnelles. C'est donc ainsi que les républicains « opportunistes » imposent à la Chambre des députés de s'aligner sur la proposition du Sénat ; ce « contrat » entre les deux chambres, cette résolution commune, est acceptée par la majorité des députés, 285, contre 185. Ainsi, par ce procédé, le Congrès est saisi de résolutions identiques et indivisibles. Ferry a donc réussi à imposer un contrat, né d'une double interprétation de l'article 8 (révision limitée par les Chambres, et propositions de résolutions identiques aux deux Chambres), mais dont les limites vont apparaître au grand jour lors des débats devant l'Assemblée nationale.

II: les limites du contrat

Rien que le contrat, mais tout le contrat de révision ! L'Assemblée nationale, ainsi convoquée ressemble fort à une simple chambre d'enregistrement, liée par les deux chambres. Pour preuve, dès l'ouverture de la session par le président du Sénat qui, de droit, préside l'Assemblée nationale, proclame « la séance est ouverte », un

²⁰ Interventions de Jolibois et Lockroy, *J.O. Débats parlementaires, Chambre des députés*, 31 juillet (séance du 30 juillet), p. 1918-1919

²¹ Dreyfus, *J.O. Débats parlementaires, Chambres des députés*, 1^o août, (séance du 31 juillet), p. 1835 et 1939.

député vendéen, de Baudry d'Asson précise ; « il serait plus vrai de dire, monsieur le président ; la comédie commence ! »²² Mais tout ceci va être mis à mal, au moins théoriquement, lors du mois d'août pendant lequel ont lieu les débats. Une fois de plus, tout le génie politique de Ferry va se mettre en œuvre, pour finalement imposer le « contrat », avec quelques aménagements lorsque cela s'imposera. C'est un amendement qui posera le plus de problème au gouvernement pour mettre en œuvre son contrat de révision (A), contrat évidemment dépourvu de toute valeur juridique (B)

A) l'amendement Andrieux ou le contrat à géométrie variable.

Andrieux, lors de la première discussion devant la Chambre des députés avait proposé un amendement au projet gouvernemental, envisageant d'inclure dans l'article 2 de la loi du 25 février (relatif à la désignation du Président de la République) qu' « aucun membre des familles qui ont régné sur la France ne peut être nommé Président de la République »²³. Le rapporteur Dreyfus craint que cet amendement soit la porte ouverte à certains républicains pour mettre en cause l'existence même de la présidence de la République, concession que certains avaient fait lors du compromis de 1875. De manière curieuse, Dreyfus propose que cet amendement soit joint à l'article 8 (relatif à la procédure de révision), évitant ainsi que le Congrès ne révise l'article 2. Curieux car, évidemment, dans l'article 8, il n'y a rien qui vise la Présidence. Andrieux refuse donc la proposition du rapporteur, s'étonnant que l'on ait imposé une révision limitée aux députés et au Congrès, et que l'on propose d'ajouter tout et n'importe quoi à l'article 8. Selon lui, la proposition de Dreyfus aboutit à ce que « ce sera véritablement une dérision que de s'être opposé à la révision simple, franche et intégrale, pour nous apporter la révision intégrale sous une forme oblique et masquée »²⁴.

C'est alors que Ferry intervient dans le débat, de manière assez surprenante. Il ne souhaite pas que cet amendement figure dans la résolution prise par la Chambre. Néanmoins, selon lui, la place naturelle de cet amendement est bien l'article 8, car c'est dans cet article, tel qu'il sera révisé, que figureront « les garanties que nous croyons devoir stipuler contre les conspirations monarchiques »²⁵. Et Ferry de conclure qu'il s'engage solennellement à ce que cet amendement soit évoqué devant l'Assemblée nationale ! Curieuse démarche de la part du Président du Conseil, « verrouillant » la procédure de révision par son contrat, en interdisant à l'Assemblée nationale de discuter ce qui n'a pas été approuvé par les deux chambres, mais promettant que l'amendement Andrieux, non approuvé encore par les députés, soit mis à la discussion devant le Congrès !! Andrieux, devant cette promesse, retire son amendement. Mais d'autres ont bien vu

²² De Baudry d'Asson, *J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 5 août (séance du 4 août), p. 2.

²³ *J.O. Débats parlementaires, Chambre des députés*, 2 juillet (séance du 1^o juillet), p. 1543.

²⁴ *Ibid.*, p. 1546.

²⁵ *Ibid.*, p. 1547.

le profit qu'ils peuvent tirer de ce « faux-pas » de Ferry. Cunéo d'Ornano, député bonapartiste, souhaite proposer un amendement précisant que le Président de la République soit élu au suffrage universel direct, mais plein d'ironie et de bon sens, précise qu'il retire cet amendement pour mieux le représenter devant l'Assemblée nationale puisque Ferry a ouvert la voie par le biais de l'article 8 à Andrieux²⁶.

Le problème est que Ferry, devant le Sénat, s'est bien gardé d'évoquer cette promesse faite à Andrieux. Et la résolution du Sénat n'en dit évidemment aucun mot, tout comme celle de la chambre des députés, et pour cause...Andrieux, soucieux évidemment de piéger Ferry, repropose cet amendement devant le Congrès. Or, la théorie du contrat telle qu'exposée par Ferry, et telle que nous l'avons présentée, interdit, sous la menace de la question préalable (ce que Pelletan nomme joliment et ironiquement « le contrat du silence »²⁷, de soulever une question qui ne figure pas dans les résolutions communes des deux chambres. Ferry est pris à son propre jeu ; soit il reste fidèle à son interprétation stricte de l'article 8 (et il se met à dos les républicains qui l'avaient soutenu à la chambre des députés et qui avaient foi en sa parole), soit il entre en conflit avec les sénateurs, puisque ceux-ci n'ont jamais été informés de cette volonté de rouvrir un débat qui n'avait jamais été soulevé devant eux.

Ferry, désirant mettre en avant son républicanisme, accepte la discussion de l'amendement, qui est accepté par la commission de l'Assemblée nationale ! Les protestations sont alors violentes ; le piège d'Andrieux se referme sur Ferry ; le fait que cet amendement ait été accepté par le gouvernement et la commission bat totalement en brèche la thèse gouvernementale de la révision limitée (sans occulter, il y revient, que son amendement n'a rien à voir avec l'article 8, mais bien avec l'article 2). De même, le fait que le Sénat n'ait pas été informé de cet engagement de Ferry démontre bien qu'« il ne faut plus nous parler de contrat loyal ; il n'y a pas de contrat, il n'y a point de loyauté ; il y a une entente violée ; il y a des engagements déchirés ; il y a une trouée faite dans la révision limitée, par laquelle trouée tout aujourd'hui peut passer. La question préalable ne peut plus être opposée à aucun de nos amendements ; nos amendements ne peuvent être interdits par un contrat qui a été vicié par le dol et la faute »²⁸. Certains sénateurs, eux aussi, crient au scandale : « on ne nous a jamais parlé de cela ; on nous a absolument trompés. C'est la mauvaise foi la plus insigne »²⁹.

Gerville-Réache, rapporteur devant l'Assemblée nationale, vient au secours de Ferry, avec un argument dont on saisit vite l'hypocrisie ; il renvoie les sénateurs à la lecture du journal officiel de la chambre des députés, dans lequel, lors des débats, figurait bien l'engagement de Ferry. Puisque les sénateurs sont censés lire le compte-rendu des débats de l'autre chambre, cela signifie donc qu'ils ont adhéré

²⁶ Ibid., p. 1548.

²⁷ *J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 9 août (séance du 8 août). P. 61.

²⁸ Andrieux, *J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 8 août (séance du 7 août), p. 50.

²⁹ Baron de Lareinty, *J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 9 août, op. cit. , p. 59.

tacitement, par leur silence lors des débats au Sénat, à cet engagement gouvernemental !! Là encore, soutenu par son propre camp, le président du Conseil arrivera à imposer son point de vue. Mais comment pouvoir encore évoquer un contrat, alors que ce même contrat contient, *de facto*, des dispositions tacites, au gré du Président du Conseil et de sa majorité, comment pouvoir toujours prétendre au respect d'un contrat d'honneur, d'un contrat de loyauté ? L'amendement Andrieux, si tant est qu'il est révélateur de la manœuvre politique de Ferry, n'aura finalement aucune conséquence sur le fond de la révision, Ferry en assumant la maîtrise de bout en bout, jonglant avec un contrat dont il est finalement le seul à déterminer le contenu.

B) la valeur du contrat

« Il faut qu'on s'explique à fond et qu'on sache enfin ce que vaut ce contrat, sans précédent, sans précédent, innomé, tantôt formel, tantôt tacite, mais toujours inqualifié et inqualifiable »³⁰. En effet, ce contrat « théorisé » par Ferry, d'un point de vue juridique paraît bien étrange. C'est Pelletan qui porte les attaques les plus rudes : pour lui ce contrat « passé entre les chambres est la chose la plus inimaginable, la plus inouïe, la plus nouvelle, la plus monstrueuse et matière de droit public et de constitutionnel qu'on puisse imaginer »³¹.

- on peut, en effet, s'interroger sur la matière du contrat ; sur quoi porte-t-il ? On a bien du mal à définir l'objet, si ce n'est peut-être qu'il porte sur le pouvoir constituant, que les contractants, dont on peut supposer qu'ils sont les chambres, ne possèdent pas. Comment ces parties pourraient-elles contracter alors qu'elles ne possèdent pas l'objet du contrat ?

- on peut aussi s'interroger, finalement, sur l'identité des contractants ? Les chambres ? Les débats à l'Assemblée nationale permettent de relativiser cette affirmation première. Ce sont simplement les majorités des chambres qui ont ratifié ce contrat, et qui finalement enchaîne la minorité, l'empêchant même de s'exprimer, tout au long de la procédure, à grands coups de questions préalables. Ceci est bien mis en lumière par le dépôt d'un amendement par Schoelcher, devant le Congrès ; « considérant que le droit d'interpréter la constitution n'appartient qu'à l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale, usant de son droit d'interprétation, déclare que les chambres n'ont pu, sans empiéter son droit, restreindre la révision dont elle seule a pouvoir de déterminer les limites »³². Et Schoelcher de demander la création d'une commission à l'Assemblée nationale pour préparer un projet de révision constitutionnelle. Il justifie sa position en soutenant, à juste titre, que le fameux contrat n'a été passé qu'entre les majorités des deux chambres qui, seules, peuvent s'estimer liés. Mais les autres peuvent user de leur liberté vis-à-vis de ce contrat. La moindre des choses, par respect pour le droit de ces minorités, serait au moins de mettre aux voix son amendement. Mais là

³⁰ Jolibois, *J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 9 août, op. cit. p. 66.

³¹ Pelletan, *J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 9 août, op. cit., p. 62.

³² Schoelcher, *J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 10 août (séance du 9 août), p. 72.

encore on lui oppose la question préalable (adoptée par 439 pour, et 304 contre, ce qui n'est pas une majorité écrasante), c'est-à-dire que l'on refuse de discuter cet amendement au motif qu'il viole le contrat, contrat auquel de nombreux parlementaires n'ont pas consenti.

- et où se trouve ce fameux contrat ? On a bien du mal à le voir ; il n'est formulé nulle part, il peut même être tacite. On n'en trouve trace que dans un vote des chambres, mais ce vote ne constitue qu'une opinion, un accord de volontés, pas un engagement³³. On comprend quelles sont les souhaits des contractants, on a du mal à voir quelles conséquences pourraient avoir la violation de ce contrat.

- ce contrat, si il existe, est aussi une violation de tout ce qui est l'apanage du travail et de la fonction parlementaire. Comme le fait remarquer Floquet³⁴, c'est l'affirmation d'un mandat impératif au « profit » des congressistes, puisqu'ils sont déjà liés, la discussion, la délibération, ne sont même plus nécessaires avec une telle conception.

Ce contrat, on l'a vu, naît de l'interprétation très contestable de l'article 8 de la loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs publics, imposant, selon Ferry, la limitation des pouvoirs de l'Assemblée nationale par les deux chambres ainsi qu'une délibération commune et identique de ces deux mêmes chambres. On aurait pu admettre, comme Duguit³⁵, que le pouvoir constituant, même dérivé, est souverain, et aller jusqu'à refuser que « la forme républicaine du gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision » (article 8 modifié par la loi constitutionnelle du 14 août 1884) soit dépourvue de toute valeur juridique. Ou alors comme Esmein³⁶, et dans une certaine mesure Carré de Malberg³⁷, on peut soutenir que l'interprétation de Ferry est valable, qu'il est possible de limiter le pouvoir de révision ; mais qu'il n'y a aucun moyen juridique d'empêcher l'Assemblée d'outrepasser les compétences qui lui ont été fixées par les chambres. Concrètement et pratiquement, rien ne peut arrêter l'assemblée nationale qui, quand elle le souhaite, peut donc exercer sa pleine souveraineté. Ce contrat passé

³³ Nous tenons à remercier le Professeur Jean-Louis Mestre de nous avoir fait remarquer, dans le débat suivant la communication orale à la source de cette étude, qu'une telle position recoupe celle de Léon Duguit, lorsque celui-ci précise que les clauses réglementaires d'une concession de service public, formant la loi du service concédé, sont établies en vertu d'une convention, mais que celle-ci ne saurait prétendre à la qualité de contrat, « puisqu'à sa suite apparaissent, non pas une créance et une dette, mais une règle et une situation objective, situation faite au concessionnaire, à ses agents et à tous les usagers du service concédé ». Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel, Tome III (la théorie générale de l'état, suite et fin)*, 3^e édition. Editions de Boccard. 1930. p. 447.

³⁴ *J.O. Débats parlementaires, Assemblée nationale*, 10 août, op. cit., p. 74.

³⁵ *Traité de droit constitutionnel, Tome II*. 2^e édition. Paris. 1924. p. 530 et s.

³⁶ *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*. 6^e édition revue par Joseph Barthélemy. Librairie Sirey. 1914. reprise Editions Panthéon-Assas, collection « les introuvables ». 2001. p. 1073 à 1080

³⁷ *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*. Editions Sirey. 1920-1922. Reprise Editions Dalloz. 2004. Tome II. p. 586 et s.

entre les chambres, ce contrat à la Ferry, n'est donc qu'un contrat moral, politique, dépourvu de toute valeur juridique quant à son destinataire ; le pouvoir constituant dérivé.

Ce contrat moral de 1884 accouche donc de la révision du 14 août dont on peut admettre sans trop de peine qu'elle a l'aspect d'une réformette ; suppression des sénateurs inamovibles, dé-constitutionnalisation du mode de scrutin des sénateurs, suppression des prières publiques, et, évidemment, la fameuse proclamation d'éternité de la République comme forme de gouvernement. Tout ça pour ça...

Patrick Charlot
Directeur du Centre de Recherche et d'Etude en Droit et Science Politique
(CREDESPO) de l'Université de Bourgogne