

## L'ASSEMBLÉE CONSTITUANTE (1789-1791) FACE AU POUVOIR ROYAL : ENTRE RADICALITÉ ET MODÉRATION

Sylvia Pereira

(Université de Paris IV-IRCOM)

L'échauffement des esprits au cours des premières semaines de la réunion des États généraux, en 1789, a entraîné une radicalisation évidente des positions défendues jusqu'alors par ceux qui allaient devenir députés. Les futurs « patriotes » n'étaient pas initialement révolutionnaires, ils ne le sont devenus qu'à la faveur des événements et de l'air du temps, comme l'a déjà souligné Timothy Tackett<sup>1</sup>. C'est ainsi que certains, comme Barnave, taisent leurs anciennes positions perçues désormais comme excessivement modérées – le bicamérisme – et que d'autres, comme Mounier, se trouvent rapidement dépassés par une majorité devenue soudain radicale. Le « problème » du roi fait partie de ces questions épineuses qui, dès l'été 1789, glissent vers la radicalité. Pourtant, cette radicalité des principes posés ne semble pas être parfaitement admise par les Constituants, qui n'osent pas tirer toutes les conséquences logiques qui devraient en découler. C'est sans doute cette alliance étrange de radicalité et de modération qui crée l'ambiguïté fondamentale de la Constitution de 1791 : en affirmant que la souveraineté appartenait de manière indivisible à la nation, on détruisait la fonction royale... tout en voulant conserver l'illusion qu'elle était la clef de voûte du système. Marcel Gauchet avait d'ailleurs avancé que la « démesure rationaliste » de l'ensemble de l'expérience révolutionnaire trouvait sa source dans la « retenue première » qui a consisté à ne pas se délivrer du roi dès 1789<sup>2</sup>. C'est de cette ambiguïté que naît un conflit de légitimité entre les deux souverains potentiels : le souverain traditionnel – le roi – et le nouveau souverain – l'Assemblée nationale – qui cherche à puiser sa légitimité dans le droit naturel.

Le conflit de légitimité qui s'instaure suppose inévitablement une grande méfiance mutuelle : l'Assemblée se méfie du pouvoir exécutif qui incarne la continuité avec l'Ancien Régime, tandis que le

---

<sup>1</sup> T. Tackett, *Par la volonté du peuple, Comment les députés de 1789 sont devenus révolutionnaires*, Paris, Albin Michel, 1997, p. 72.

<sup>2</sup> M. Gauchet, *La Révolution des pouvoirs*, Paris, Gallimard, 1995, p. 57.

roi, sans oser l'affirmer, craint cette nouvelle institution qui rogne chaque jour davantage ses pouvoirs. Mais c'est la défiance de l'Assemblée envers le pouvoir exécutif qui est la plus apparente : le roi et surtout ses ministres sont toujours suspectés de vouloir ralentir l'activité constitutionnelle, de ne pas faire appliquer les décrets mis en œuvre dans l'Assemblée nationale, et de penser en secret à la contre-révolution. D'où la formation des comités de l'Assemblée qui sont chargés de certaines fonctions exécutives. Toutefois, ce n'est jamais officiellement le roi qui est suspecté ou mis en cause : les députés conservent à son égard le respect qu'on lui vouait avant la Révolution, bien qu'il ne soit plus que le « premier fonctionnaire public ». Cette appellation très fonctionnelle jure avec l'habitude conservée de l'appeler Sire, de se lever ou de se découvrir lorsqu'il se présente dans l'Assemblée. Les députés ne voient donc pas de contradiction dans l'affaiblissement brutal des pouvoirs du roi et la prosternation devant celui qui incarne symboliquement l'unité nationale. C'est cette équivoque qui nous intéresse ici. Elle a été parfaitement résumée par François Furet et Ran Halévi lorsqu'ils parlent à propos des députés de la Constituante d'un « Curieux dosage [...] de vénération pour la personne royale et de dépossession de l'autorité monarchique »<sup>1</sup>.

Inexpérimentés, attachés aux principes sans en voir toutes les conséquences, nous allons voir comment les députés de la première assemblée constituante sont parvenus, dans leur œuvre, à concilier l'inconciliable : le roi de l'Ancien Régime et une constitution fondée – presque – exclusivement sur la raison.

## **I. La Révolution de 1789 et le Roi**

### **A. Le Tiers état contre la noblesse**

La Révolution de 1789 ne se fait pas, de l'aveu des révolutionnaires eux-mêmes, contre le roi. La première révolte contre l'autorité royale était en effet venue de la noblesse parlementaire, qui refusait d'enregistrer les réformes d'abord proposées par le contrôleur général des finances Calonne, puis par son successeur Brienne. Ces réformes visaient à résorber le déficit abyssal qui minait alors le royaume de France et s'attaquaient pour cela aux privilèges fiscaux des deux premiers ordres, la noblesse et le clergé. Ce sont les refus

---

<sup>1</sup> F. Furet, R. Halevi, *La Monarchie républicaine. La Constitution de 1791*, Paris, Fayard, 1996, p. 57.

réitérés des Parlements du royaume, puis de l'Assemblée des notables convoquée par Calonne en 1787, qui sont à l'origine de la convocation des États généraux. Les Parlements, ne souhaitant pas enregistrer les édits réformateurs, demandèrent au roi de les convoquer en prétextant qu'ils étaient les seuls à pouvoir voter de nouveaux impôts. Manœuvre qui n'avait d'autre intérêt que celui de freiner l'adoption des mesures fiscales dont ils ne voulaient pas. Mais les Parlements avaient compté sans la puissance nouvelle du tiers état qui avait obtenu du roi une représentation doublée par rapport à celle des deux autres ordres, contrairement à la tradition. Les États généraux furent donc convoqués avec cette nouveauté de la double représentation du tiers état qui *a priori* ne devait avoir aucun effet sur le déroulement des États, puisqu'était conservé le vote par ordre, contrairement aux revendications du tiers état d'adopter le vote par tête.

Les nobles, qui avaient été les premiers à se révolter contre l'absolutisme, se trouvèrent rapidement confrontés à la volonté d'exister du tiers état, qui se manifesta d'abord par la résolution de vérifier les pouvoirs des députés non pas par ordre, mais en commun. Le conflit entre la noblesse et le tiers état à ce propos fut la cause de l'inaction des États généraux entre le 5 mai et le 23 juin 1789. Pendant cette période, les « Communes » souhaitèrent convaincre la noblesse de vérifier les pouvoirs des députés en commun, et ce malgré l'avis que pourrait donner le roi. L'attitude des deux ordres diverge : la noblesse attend les ordres du monarque, tandis que le tiers état veut prendre cette décision souverainement, car il se sent déjà investi d'une mission plus large que celle que lui assignaient traditionnellement les États généraux. C'est Mirabeau qui l'exprime le mieux, dès le 27 mai 1789 : « Craignons qu'une plus longue persévérance dans notre immobilité ne compromette les droits nationaux, en propageant l'idée que le monarque doit prononcer ; qu'au lieu de n'être que l'organe du jugement national, il peut en être l'auteur »<sup>1</sup>. Le roi se présente dans cette situation critique comme un conciliateur, mais pas comme un souverain, comme l'indique sa lettre du 28 mai : « je désire que les commissaires conciliateurs [...] reprennent leurs conférences demain [...] en présence de mon garde des sceaux et des commissaires que je réunirai à lui, afin d'être informé particulièrement des ouvertures de conciliation qui seront faites, et de pouvoir contribuer directement à

---

<sup>1</sup> B.-J.-B. Buchez, P.-C. Roux, *Histoire parlementaire de la Révolution française ou Journal des Assemblées nationales depuis 1789 jusqu'en 1815*, Paris, 1824, t. I, p. 412-413.

une harmonie si désirable et si instante<sup>1</sup> » : il ne s'engage ni en faveur de la noblesse ni en faveur du tiers état ; il abdique ainsi son autorité, laissant à d'autres le soin de prendre la décision cruciale qui donnera son sens aux États généraux.

Dans cette affaire, Mirabeau ne veut pas que les Communes passent pour des fauteurs de troubles, c'est pourquoi il tient à faire adresser une lettre au roi « pour lui exprimer l'attachement inviolable de ses fidèles communes à sa royale personne, à son auguste maison et aux vrais principes de la monarchie, et lui témoigner leur respectueuse reconnaissance », mais aussi pour lui annoncer que « les communes se voient dans la nécessité de déclarer que la vérification des pouvoirs ne peut être définitivement faite que dans l'Assemblée nationale<sup>2</sup> ». Mélange de respect et de désobéissance de la part des Communes, qui restent fermes sur leurs positions malgré la volonté royale. Le roi est sacré, mais il ne peut rien contre la volonté nationale qui lui est supérieure... La conciliation n'est possible que si les nobles renoncent à la vérification séparée des pouvoirs par les ordres.

Ce ne furent donc pas les ordres privilégiés qui dominèrent, mais les députés du tiers état qui, se concevant comme les vrais représentants de la nation puisque 96 % de la population étaient membres de leur ordre<sup>3</sup>, se sentirent assez forts pour se proclamer Assemblée nationale le 17 juin 1789 sans la participation des deux autres ordres.

## **B. L'alliance du trône et du peuple**

Le recours aux États généraux était déjà une atteinte portée par le roi à la constitution monarchique : par leur convocation, il renonçait à exercer seul le pouvoir souverain, et prenait acte de l'échec des organes traditionnels dans l'œuvre de régénération du royaume. D'où la résurrection de l'ancienne alliance du roi et du peuple<sup>4</sup>. Mais cette alliance signifie pour le roi la dépossession de ses pouvoirs, sans qu'il en ait conscience, puisque c'est la convocation des États généraux qui a permis aux futurs Constituants de mettre en œuvre la liquidation de la monarchie absolue. Le roi exprime d'ailleurs cette dépossession de manière à la fois claire et ambiguë dans son arrêt du 8 août 1788 à

---

<sup>1</sup> *Idem*, p. 413.

<sup>2</sup> B.-J.-B. Buchez, P.-C. Roux, 1824, *op. cit.*, t. I, p. 419.

<sup>3</sup> Sieyès, discours du 15 juin 1789, dans B.-J.-B. Buchez, P.-C. Roux, *op. cit.*, t. I, p. 443.

<sup>4</sup> F. Furet, R. Halevi, *op. cit.*, 1996, p. 69.

propos de l'appel aux États généraux : il dit qu'il « se plaît à remettre la nation dans l'entier exercice de tous les droits qui lui appartiennent<sup>1</sup> ». Claire car la Nation est pour lui détentrice de droits fondamentaux qu'il veut lui rendre, ambiguë car ces droits ne sont pas déterminés. À l'aune des positions défendues ultérieurement par le roi, nous voyons qu'il souhaitait surtout, en disant cela, accorder aux États généraux ni plus ni moins que les prérogatives des Parlements, et ainsi court-circuiter les manœuvres séditionnaires que ces derniers lui imposaient depuis 1787. Les Constituants et bien d'autres interpréteront cependant cet appel comme la promesse d'un âge nouveau.

Le tiers état aussi utilise la rhétorique de l'alliance du peuple et du roi : « Sire, vos fidèles communes n'oublieront jamais ce qu'elles doivent à leur roi : jamais elles n'oublieront cette alliance naturelle du trône et du peuple contre les diverses aristocraties ». Les futurs Constituants soulignent ici combien le peuple et le roi ont le même intérêt à combattre les aristocraties qui usurpent depuis longtemps le rôle d'intermédiaire entre roi et peuple, et qui tentent d'accaparer les pouvoirs au détriment du roi. Les membres du tiers état n'hésitent d'ailleurs pas à invoquer le roi parmi les arguments qu'ils donnent en faveur de la mise en place d'une Assemblée nationale constituante. Ainsi Mirabeau le 15 juin 1789 : « Dans les circonstances où le roi lui-même a senti qu'il fallait donner à la France une manière fixe d'être gouvernée, c'est-à-dire une constitution, on oppose à ses volontés, et aux vœux de son peuple, les vieux préjugés, les gothiques oppressions des siècles barbares<sup>2</sup> ». Le roi semble ici incarner la modernité politique, la volonté de rationaliser le gouvernement de la France, alors que les ordres privilégiés forment un obstacle à cette volonté. Le roi et le tiers état sont donc des alliés, si l'on en croit Mirabeau, qui ont tous deux pour ennemis les partisans de l'ancien ordre de choses.

Le roi, de son côté, comptait certes sur son alliance avec le peuple pour défendre ses réformes, c'est sans doute pourquoi il a accepté le doublement du Tiers, mais il ne peut soutenir les changements radicaux qui s'opèrent avec la proclamation de l'Assemblée nationale... C'est pourquoi il réagit d'abord en fermant la salle de réunion des députés du tiers état, provoquant la célèbre séance du Jeu de Paume le 20 juin 1789, avant de sommer les députés

---

<sup>1</sup> Armand Brette, *Recueil de documents relatifs à la convocation des États Généraux de 1789*, Paris, Imprimerie nationale, 1895-1915, t. I, p. 24.

<sup>2</sup> B.-J.-B. Buchez, P.-C. Roux, 1824, *op. cit.*, t. I, p. 445.

dans un discours autoritaire prononcé le 23 juin de se séparer et de délibérer par ordre, décevant profondément les députés du tiers qui le voyaient comme un allié. Mais comment le monarque encore absolu qu'était Louis XVI pouvait-il accepter de déléguer ses propres pouvoirs à une assemblée censée représenter la Nation ? Le monarque lui-même se considère comme la Nation... Il l'incarne de manière symbolique, et c'est ainsi d'ailleurs que le ressent encore la majeure partie du peuple, qui n'envisage pas que le roi puisse désirer autre chose que le bonheur de ses sujets. Il existe donc alors une incompréhension fondamentale entre le roi et les députés du tiers état : ils ne parlent pas le même langage. La nation n'a pas, pour les uns et les autres, la même signification : la « nation » utilisée par Louis XVI est consubstantielle à lui-même, tandis que la Nation défendue par la nouvelle Assemblée nationale s'attache aux nouvelles conceptions nées des Lumières. Le « quiproquo » s'est enfin dénoué le 23 juin, créant une première rupture entre le roi et l'Assemblée.

### **C. Affaiblissement de l'autorité royale... respect pour le roi**

Le discours autoritaire du roi prononcé le 23 juin 1789 n'a pas porté ses fruits, puisque le roi finit par céder devant l'obstination des députés du tiers état, et par sommer les deux ordres de se joindre à la nouvelle Assemblée le 27 juin. C'est le tiers état, ou la « Nation », qui avait donc gagné ce premier bras de fer, tandis que le roi s'inclinait de fait devant la légitimité de la souveraineté nationale.

La première conséquence de cette fronde contre l'autorité royale, qui commence véritablement le 23 juin 1789, est la perte de sacralité du roi : on sait désormais que les ordres du roi ne sont pas sacrés et qu'il est possible de passer outre, ce que l'on ne se prive plus de faire. La volonté affichée par le roi fut ainsi contredite plusieurs fois pendant la durée de la Constituante : lors du renvoi de Necker, rappelé suite à la prise de la Bastille, lors du refus de l'abolition des privilèges par le roi qui a indiqué qu'il ne laisserait pas dépouiller sa noblesse et son clergé, tout en ne faisant rien pour l'empêcher, le refus de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, finalement acceptée après les 5-6 octobre 1789... L'absence de volonté du roi, la détermination de l'Assemblée permirent de passer outre les décisions temporaires de la monarchie : ayant montré qu'il était capable de céder une première fois, il fut contraint de céder à chaque fois qu'un bras de fer s'initiait à nouveau avec les Constituants.

Cette facilité à céder permit aux députés d'agir sans se soucier de la réaction royale. D'ailleurs, sans oser mettre en œuvre ce principe, nombreux sont les membres du tiers état qui adhèrent à cette idée tirée de Rousseau, et exprimée par exemple par Alexandre de Lameth le 25 juin 1791, au moment de la fuite du roi : « les principes demandaient que pendant l'existence du pouvoir constituant, l'exercice du pouvoir exécutif fût suspendu dans les mains du roi, puisqu'on organisait le trône, et que les représentants de la Nation ne devaient trouver aucun obstacle à remplir leur mission<sup>1</sup> ». Le roi voit donc ses pouvoirs tellement affaiblis qu'il n'a, en principe, aucun droit sur la Constitution que les députés de l'Assemblée nationale établissent.

L'affaiblissement ne s'accompagne cependant pas d'un avilissement de la personne royale, comme en témoigne la fréquence des « Vive le roi ! » prononcés dans l'Assemblée nationale. Dinocheau insiste d'ailleurs sur le respect montré au roi par tous les députés : « Dans la paix et dans la violence des orages, le nom du roi, sa personne sacrée furent toujours bénis et adorés avec une respectueuse tendresse<sup>2</sup> ». Ces députés présentent d'ailleurs souvent leurs délibérations comme la simple réponse à une demande faite par le roi, souhaitant apparaître ainsi comme ses « serviteurs ». Et lorsqu'ils n'exécutent pas les ordres du roi, ils le justifient d'une manière presque courtisane : « Ces raisons, Sire, ont dû nous engager à différer l'examen de la proposition de vos commissaires, jusqu'au temps où la vérité vous serait parvenue ; mais nous n'en étions pas moins disposés à porter dans cet examen l'esprit de confiance et d'amour qu'inspire à tous les Français la profonde conviction de vos intentions bienfaisantes<sup>3</sup> ».

Tous les députés, comme tous les cahiers de doléances, insistaient déjà sur le respect qu'ils avaient pour le roi, et même sur l'amour qu'ils lui vouaient. Même après le discours autoritaire du 23 juin, Mirabeau lui écrit au nom de l'Assemblée : « Toujours prêts à vous obéir, sire, parce que vous commandez au nom des lois, notre fidélité est sans borne et sans atteinte<sup>4</sup> ». Le roi continuait ainsi d'être appelé Sire, les députés se levaient et se découvraient encore lorsque

---

<sup>1</sup> Alexandre de Lameth, Assemblée constituante, séance du 25 juin 1791, *Réimpression de l'ancien Moniteur*, Paris, 1841, t. VIII, p. 748.

<sup>2</sup> Dinocheau, *Histoire*, vol. 2, p. 17.

<sup>3</sup> B.-J.-B. Buchez, P.-C. Roux, *op. cit.*, 1824, t. I, p. 438.

<sup>4</sup> A. de Lameth, *Histoire de l'Assemblée constituante*, Paris, 1828, t. I, p. 47.

le roi se rendait au sein de l'Assemblée, et rares étaient les députés qui remettaient en cause la personne royale. Les ministres, en revanche, étaient la proie fréquente des attaques de l'Assemblée, car ils étaient toujours soupçonnés de s'attacher aux idées contre-révolutionnaires. « Épiés, surveillés, réprimandés au moindre prétexte, ils sont suspects à double titre : comme serviteurs du roi et comme agents d'exécution de la nation<sup>1</sup> ». Et si le roi prenait des décisions contraires à la volonté de l'Assemblée, les députés accusaient toujours son entourage de lui inculquer de faux principes. C'est d'ailleurs afin de prévenir les manœuvres criminelles ou la négligence volontaire des ministres dans l'application des décrets de l'Assemblée nationale que l'on crée le comité des recherches à la fin du mois de juillet 1789. Cette méfiance pour le pouvoir exécutif eut des effets sur les pouvoirs du roi : c'est dans ce sens qu'il faut interpréter le décret du 28 mars 1791 transformant le roi en fonctionnaire public assigné à résidence suivant le bon vouloir du souverain, la Nation<sup>2</sup>.

Le roi n'était jamais réellement soupçonné, bien qu'il montrât des signes d'insatisfaction à plusieurs reprises. Le renvoi de Necker le 11 juillet 1789, le refus de l'abolition des privilèges sont des exemples parmi d'autres de la politique anti-révolutionnaire menée par le roi durant l'été 1789, sans que les députés ne disqualifient le roi. Il garde, malgré l'affaiblissement de son autorité, son caractère fondamental, puisqu'il incarne l'unité de la nation : s'attaquer à lui apparaît donc comme un acte dangereux pour le royaume, non plus comme un crime de lèse-majesté, mais comme un crime de lèse-nation car le roi est partie intégrante du système que les députés révolutionnaires mettent en place.

## **II. La supériorité constitutionnelle du pouvoir législatif sur l'exécutif**

### **A. Une souveraineté partagée ou absolue ?**

Les Constituants ne croient pas, à la suite de Hobbes, que les hommes ont contracté, au moment de la fondation des sociétés, un contrat qui les asservissait à leur roi<sup>3</sup>. Ils réfutent l'idée d'une aliénation de la souveraineté de chacun des membres de la société au

---

<sup>1</sup> F. Furet, R. Halevi, *op. cit.*, 1996, p. 163.

<sup>2</sup> Buchez, Roux, *op. cit.*, t. IX, p. 215.

<sup>3</sup> Hobbes (Thomas), *Du citoyen*, Paris, Librairie générale Française, 1996, p. 71-72.



roi, qu'ils considèrent comme une usurpation pure et simple. Ils pensent comme Locke, que la Nation doit pouvoir choisir, à tout moment, de négocier ou de renégocier le « contrat » originel avec le pouvoir afin de mettre en place un système qui corresponde à sa volonté suprême<sup>1</sup>. Dans ce cadre, le roi peut n'être considéré que comme un commissaire de la Nation. En effet, la souveraineté nationale indivisible est le principe premier d'où semblent découler toutes les dispositions constitutionnelles prises par les représentants de l'Assemblée. Or, en subordonnant toutes les lois du royaume à cette idée, on détruit inexorablement les principes sur lesquels est fondée la monarchie.

Cependant, le problème n'est pas si simple. Les Constituants, par plusieurs décrets, semblent avoir organisé un partage de la souveraineté entre l'Assemblée nationale et le monarque. Ainsi le roi, qui est simplement considéré comme le « premier fonctionnaire public » ou comme le « magistrat suprême de la Nation<sup>2</sup> », peut s'opposer à la volonté nationale... Il dispose en effet, lorsqu'il doit sanctionner les décrets présentés par l'Assemblée, d'un droit de veto qui les suspend durant deux législatures. Ce droit de veto cristallise les paradoxes du système pensé par les Constituants. En effet, des débats ont lieu à l'automne 1789 pour savoir si le roi aurait le droit de poser son veto sur certains décrets et si ce veto serait simplement suspensif, donc suspendrait le vote du décret pendant une période donnée, ou s'il serait absolu. Les Constituants finissent par opter le veto suspensif et le justifient en lui attribuant un rôle strictement fonctionnel : il servirait à renvoyer une loi devant la nation, qui trancherait en dernier lieu. C'est ce que dit par exemple Duport lorsqu'il s'élève, le 17 mai 1791, contre l'interdiction faite aux députés de la Constituante de se présenter à la prochaine législature. Il dit que « le veto a pour objet [...] de consulter la Nation sur un décret de ses députés<sup>3</sup> ». Cependant, d'autres y voient une double souveraineté : ils considèrent que le roi, en ayant un droit de veto, est souverain conjointement avec l'Assemblée, ce qui est inacceptable si l'on suit les principes brandis notamment dans la Déclaration des droits de l'Homme. D'ailleurs, à partir de ce même décret sur le veto, les uns comme l'abbé Maury

---

<sup>1</sup> John Locke, *Traité du gouvernement civil*, *op. cit.*, p. 312-313.

<sup>2</sup> Thouret, Assemblée constituante, séance du 22 mars 1791, dans *Réimpression de l'ancien moniteur*, *op. cit.*, t. VII, p. 684.

<sup>3</sup> Duport, Assemblée constituante, séance du 17 mai 1791, dans *Réimpression de l'ancien moniteur*, *op. cit.*, t. VIII, p. 430.

jugent que la souveraineté est partagée tandis que les autres, comme Robespierre et Pétion, affirment que l'Assemblée est la seule représentante de la souveraineté populaire malgré le veto. Même du côté des « patriotes » de la Constituante, le principe de la souveraineté absolue de la Nation n'est pas clair, puisque Goupil de Préfelin, lors du débat sur l'inviolabilité du roi le 15 juillet 1791, affirme que la souveraineté est double : « puisque la souveraineté constituée a été, pour le bonheur du peuple, pour assurer la liberté nationale, ainsi distribuée en deux branches, chacune de ces deux branches doit participer à l'attribut essentiel de la souveraineté<sup>1</sup> ». Il y a donc des incertitudes quant à la valeur à accorder à ce veto, ce qui entraîne une ambiguïté sur la place à accorder au roi dans le nouveau système.

Le fait que la Constitution élaborée par et pour la Nation, doive être sanctionnée par le roi, à l'été 1791, pour pouvoir prendre effet, montre encore que le roi possède théoriquement une part de la souveraineté, bien que de nombreux députés refusent de l'admettre. C'est ainsi que l'exprime Beaumetz lors de la discussion concernant les conditions de la délibération du roi sur la Constitution : « Tous les habitants de l'empire [...] sentiront que si le roi est dans tous les temps inviolable et sacré, son indépendance est en ce moment plus que jamais le plus grand et le plus pressant intérêt de la Nation<sup>2</sup> ». Il a même été envisagé que le roi puisse choisir une ville du royaume éloignée de Paris pour pouvoir délibérer sur la Constitution sans faire l'objet de pressions de la part des Parisiens, ce à quoi s'est formellement opposé Robespierre, entre autres<sup>3</sup>. L'ambiguïté est évidente : si le roi n'est pas souverain, il n'a pas à refuser une constitution qui est le fruit de la volonté générale. C'est pourquoi, le 15 juillet 1791, un décret proposé par Goupilleau fait que le roi est contraint, pour rester sur son trône, d'accepter la Constitution qui lui est proposée ; s'il rejette la Constitution, il abandonne également le trône<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Goupil de Préfelin, Discours du 15 juillet 1791, dans Buchez et Roux, *op. cit.*, 1824, t. XI, p. 32.

<sup>2</sup> Beaumetz, Assemblée constituante, séance du 1<sup>er</sup> septembre 1791, dans *Réimpression de l'ancien moniteur*, *op. cit.* t. 9, p. 563.

<sup>3</sup> Robespierre, Assemblée constituante, séance du 1<sup>er</sup> septembre 1791, dans *Réimpression de l'ancien moniteur*, *op. cit.*, t. 9, p. 564.

<sup>4</sup> Goupilleau, Assemblée constituante, séance du 15 juillet 1791 : « Je demande que l'on joigne aux articles de M. Salles une disposition qui [...] consiste à dire que le roi qui refuserait d'accepter la Constitution serait censé renoncer à la couronne ». *Réimpression de l'ancien moniteur*, *op. cit.*, t. XI, p. 144-145.

Cette question de la double souveraineté est finalement tranchée au cours de la révision de l'acte constitutionnel de l'été 1791 par cette affirmation présente dans la Constitution : « La Constitution française est représentative ; les représentants sont le corps législatif et le roi ». En revanche, l'article III de la Constitution rend la souveraineté « une et indivisible ». Paradoxe ? En tous cas, l'idée que le roi est un représentant de la Nation, et partage donc cette souveraineté une, n'était pas le postulat posé à l'été 1789, mais c'est le résultat auquel ont abouti les réflexions de la majorité des députés de l'Assemblée : la Constitution ne sera viable que si la souveraineté est partagée. Si elle l'est en droit, elle ne l'est cependant pas en fait, puisque le roi n'est jamais parvenu à imposer son veto sur un décret : si l'idée d'un veto suspensif était acceptable en 1789, elle devient inadmissible avec l'évolution des événements. Les deux vetos posés par le roi en juin 1792 à propos des prêtres réfractaires et des émigrés sont d'ailleurs l'un des multiples facteurs de la prise des Tuileries, et donc de la chute de la royauté. Le peuple, dont les idées s'étaient radicalisées depuis le début de la Révolution, était devenu jaloux de sa souveraineté, et ne supportait plus l'idée d'un partage avec le roi.

En théorie, il existe donc un partage de la souveraineté, mais dans les faits, la Nation a tout simplement été installée à la place du roi. L'absolutisme royal a été remplacé par l'absolutisme de la représentation nationale. Les députés de la Constituante ne sont pas parvenus à partager la souveraineté, car il n'existait pas de tradition en France à laquelle on puisse se référer pour créer cet équilibre des forces. La seule manière de faire intervenir le peuple dans la souveraineté, c'était de la lui attribuer pleinement, et d'en déposséder le roi.

## **B. La séparation des pouvoirs**

Le problème de la séparation des pouvoirs est épineux : les Constituants se voient comme les garants de l'action du pouvoir exécutif, mais ils refusent le contrôle de l'exécutif sur eux : aucun ministre n'est en mesure de critiquer le travail de l'assemblée, et à fortiori d'en arrêter le cours. Cette impossibilité est liée au défaut de légitimité démocratique des ministres, choisis par le roi et donc déconnectés de la volonté nationale, mais surtout à la peur du retour à l'ordre ancien et au "despotisme". Ils s'inspirent en cela de la position de Rousseau qui affirme que : « tous les gouvernements du monde, une fois revêtus de la force publique, usurpent tôt ou tard l'autorité

souveraine<sup>1</sup> ». Afin de limiter les dangers, le pouvoir législatif doit donc dominer le pouvoir exécutif, puisqu'il est l'émanation de la volonté nationale, en étant l'incarnation de la souveraineté populaire. John Locke avait déjà insisté, à cet égard, sur la nécessaire soumission du pouvoir exécutif au pouvoir législatif, au nom du principe suivant lequel celui qui peut légiférer pour un autre lui est forcément supérieur, car celui qui exerce le pouvoir exécutif doit être soumis aux mêmes lois que l'ensemble des citoyens, et ne pas se trouver au-dessus d'eux<sup>2</sup>. Au-delà des principes mêmes, tout porte les députés de l'Assemblée nationale à anéantir le pouvoir exécutif : la méfiance naturelle envers un trône anciennement absolu, la hantise de la contre-révolution, ou le souvenir du « despotisme ministériel<sup>3</sup> ».

Cette vision évolue chez une partie des députés patriotes au cours de la Révolution. Ainsi Barnave défend-il la complémentarité des pouvoirs dans son discours du 15 juillet 1791 sur l'inviolabilité du roi : « Les deux pouvoirs réunis se servent de complément, et de limite ; il faut que l'un fasse les lois, et que l'autre les exécute. Celui qui exécute doit avoir un moyen d'opposer son frein à celui qui fait la loi, et celui qui fait la loi doit avoir un moyen de soumettre l'exécution à la responsabilité<sup>4</sup> ». Cette vision est le fruit d'une réflexion qui a mûri à l'occasion de la fuite du roi, comme nous le verrons plus tard. C'est sans doute cette nouvelle orientation qui explique pourquoi, à l'issue de la révision de la Constitution à l'été 1791, les Constituants décident d'associer le roi à la souveraineté.

### **C. Pourquoi et comment conserver la monarchie ?**

Les institutions témoignent donc du rapport de force qui s'est instauré entre les pouvoirs exécutif et législatif : le législatif étant quasiment tout puissant, il peut faire du roi, dans sa constitution, un pantin dénué de toute responsabilité et de toute prérogative. Pourquoi alors conserver un roi, si on le dépouille de la majeure partie de la souveraineté ? C'est sans doute Lanjuinais qui l'exprime le mieux, dès 1788 : « Un roi, est un Magistrat, mais le premier, le plus nécessaire des Magistrats, surtout dans un Empire étendu comme la France ; c'est le chef de famille sans lequel elle serait dispersée ; c'est un centre

---

<sup>1</sup> Rousseau, *Du contrat social*, *op. cit.*, p. 140.

<sup>2</sup> John Locke, *Traité du gouvernement civil*, *op. cit.*, p. 255.

<sup>3</sup> F. Furet, R. Halevi, *op. cit.*, 1996, p. 163.

<sup>4</sup> Barnave, Assemblée constituante, séance du 15 juillet 1791, dans *Réimpression de l'ancien moniteur*, *op. cit.*, t. 9, p. 143.

d'unité sans lequel il n'y aurait qu'un amas désordonné de peuplades incohérentes ; le Roi est le moteur suprême, le dépositaire de la puissance exécutive ; il donne aux lois que la Nation a consenties le sceau de l'autorité publique, il est l'appui essentiel du peuple, la pierre fondamentale de notre édifice social<sup>1</sup> ».

La monarchie constitutionnelle mise en place par les Constituants ne ressemble pas à une véritable monarchie, puisqu'au sens strict, une monarchie est un régime politique dans lequel le pouvoir est exercé par une seule personne. Or, le système de la Constitution de 1791 ne correspond en rien à ce modèle, le roi n'exerçant que fort peu le pouvoir. Il faut donc tenter de comprendre pourquoi cet attachement à la « monarchie » est si profond, et sur quoi il est fondé. Barnave nous donne à cet égard une première piste en affirmant qu'« un chef de l'État a l'avantage d'attirer l'affection, sans mélange de jalousie, parce qu'un seul, supérieur à tous, n'ombrage personne et ne nuit à personne<sup>2</sup> ». Empêcher les luttes de pouvoir fréquentes dans les démocraties, apparaît ainsi comme l'une des raisons qui rendent le roi indispensable. L'avantage d'un roi est encore de permettre la centralisation du pouvoir exécutif, et donc de favoriser l'unité de l'État, à laquelle tiennent tant les Constituants. Par l'adhésion dont il est l'objet, il favorise de manière symbolique l'union du peuple autour de la Nation. Union d'ailleurs nécessaire pour la gestion des relations de la France avec les pays étrangers, dans la mesure où le roi joue un grand rôle dans le concert des puissances européennes ; il permet donc de sauvegarder la paix.

La monarchie est donc essentielle à la France, mais elle doit être fort éloignée du modèle de l'Ancien Régime : elle doit perdre son caractère absolu, tout comme son caractère divin. Le roi ne tient plus ses fonctions de Dieu, mais de la Nation. C'est la raison pour laquelle on n'hésite pas à qualifier le roi de « premier fonctionnaire ». Le titre de « souverain » ne doit pas non plus être utilisé à son égard, puisque la souveraineté n'émane plus de lui, mais de la Nation. C'est ainsi que Cazalès, précisément, a été conspué par la gauche, le 28 mars 1791, pour avoir parlé du roi comme du « véritable souverain » ; il s'est vu rétorquer que le peuple n'avait pas de souverain<sup>3</sup>. Si la monarchie

---

<sup>1</sup> Lanjuinais, *Préservatif contre l'avis à mes contemporains*, octobre 1788, cité par Jean Egret, *La Pré-Révolution*, Paris, P.U.F., 1977, p. 337.

<sup>2</sup> Barnave, Assemblée constituante, séance du 15 juillet 1791, dans *Réimpression de l'ancien moniteur*, *op. cit.*, t. 9, p. 143.

<sup>3</sup> Assemblée constituante, 28 mars 1791, dans *Réimpression de l'ancien moniteur*, *op. cit.*, t. 7, p. 750-751.

n'est plus divine, ni souveraine, elle doit cependant être héréditaire, car elle ne doit pas devenir l'objet d'une lutte pour le pouvoir. Barnave, qui combat l'idée suivant laquelle le régent doit être élu, exprime le danger d'une telle lutte de cette manière : « Un choix qui porte un citoyen quelconque à la première dignité de l'État, celle qui réunit le plus d'honneurs et de pouvoirs, est toujours, et l'occasion d'une crise pour la Nation, et d'une corruption étendue, profonde dans le corps législatif électeur<sup>1</sup> ». La Constitution doit donc juguler toutes les sources d'une éventuelle crise politique. L'hérédité doit encore permettre au roi de rester au-dessus des autres citoyens, c'est pourquoi elle a été adoptée par la Constituante. On touche une fois de plus au paradoxe fondamental de la Constitution de 1791 : d'un côté, on désacralise la fonction royale, et de l'autre, on la fait héréditaire, ce qui se justifie très mal lorsque c'est la Nation qui est censée octroyer son pouvoir au roi, et non plus Dieu.

### **III. La fuite du roi et ses conséquences**

#### **A. L'attitude hypocrite du roi**

L'une des difficultés centrales du travail des Constituants a consisté à récupérer le roi d'une monarchie absolue pour l'intégrer dans un système entièrement neuf, et de lui attribuer une place stable et bien comprise par tous les esprits. L'épisode de Varennes montre de manière éclatante l'échec des Constituants : le roi ne s'est pas rallié au nouvel ordre de choses, et n'a vu dans la nouvelle Constitution que son propre asservissement. Dans le mémoire qu'il laissa à l'occasion de sa fuite, le roi souligne combien il a été dépouillé de ses pouvoirs d'autant qu'on a considéré qu'il était irresponsable, afin d'éviter qu'il ne soit attaqué pour ses décisions prises dans le cadre de ses fonctions. L'Assemblée a ainsi demandé par décret que toutes les décisions royales soient contresignées par un ministre, qui sera responsable. La liste qu'il dresse des pouvoirs qu'on lui a subtilisés, dans le mémoire qu'il laisse à l'Assemblée, est très longue. On peut en citer quelques uns : « L'Assemblée a mis le roi hors la Constitution, en lui refusant de sanctionner les actes constitutionnels [...] et en limitant à la troisième législature son refus de sanction. [...] Il n'a point de part à la confection des lois ; il peut seulement prier l'Assemblée de s'occuper

---

<sup>1</sup> Barnave, Assemblée constituante, 22 mars 1791, dans *Réimpression de l'ancien moniteur*, op. cit., t. VII, p. 696.

de telle ou telle chose. Quant à l'administration de la justice, il ne fait qu'expédier les provisions des juges et nommer les commissaires du roi. [...] Il restait une dernière prérogative [...] celle de faire grâce et de commuer les peines ; vous l'avez ôtée au roi. [...] On lui a ôté le droit de faire la guerre. [...] Le roi a été déclaré chef suprême de l'administration du royaume, et il n'a pu rien changer sans la décision de l'Assemblée<sup>1</sup> ». Le roi avoue finalement qu'il a entretenu des rapports ambigus avec l'Assemblée, puisqu'il n'a jamais osé faire part de son mécontentement devant les décisions des Constituants. Il a certes tenté de faire preuve d'autorité dans les premières semaines de l'Assemblée nationale en refusant d'abord son existence en juin 1789, puis en refusant d'entériner la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen ou encore l'abolition des privilèges. Mais devant l'inconséquence de ses interventions, et après les journées des 5-6 octobre à l'issue desquelles il se considère comme prisonnier aux Tuileries, Louis XVI a fini par laisser faire l'Assemblée. Peut-être hanté par l'image de Charles I<sup>er</sup>, roi anglais décapité en 1649 à l'issue d'une révolution démocratique, l'hypocrisie devenait alors sa meilleure arme : pendant qu'il feignait d'accepter les décisions de l'Assemblée, et de se réjouir de l'élaboration de la Constitution, il écrivait à ses pairs étrangers qu'il était captif, et que tout ce qu'il leur écrivait officiellement n'avait aucune valeur, et préparait une offensive contre les Révolutionnaires. Le peuple, ainsi que la partie la plus à gauche de l'Assemblée, prit peu à peu conscience du double jeu du roi et la fuite ne fit que confirmer cette méfiance. Le roi ne parvint pas à s'enfuir, il fut arrêté à Varennes, revint à Paris sous bonne escorte, et n'exerça plus ses pouvoirs de roi jusqu'à ce qu'on ait décidé de son sort. L'hypocrisie du roi avait éclaté au grand jour, et il pouvait désormais être dépeint dans les caricatures comme un Janus à deux têtes.

## **B. Une République de fait : 21 juin - 3 septembre 1791**

C'est alors que les Constituants font l'expérience d'une république de fait, puisque les affaires du pays continuent à tourner sans que le roi n'y prenne aucune part. Se développe à cette occasion un parti républicain qui utilise l'argument de l'inutilité du roi, mais aussi de sa trahison pour convaincre de la nécessité de proclamer la République. Se développe aussi, dans le centre-gauche, une politique

---

<sup>1</sup> B.-J.-B. Buchez, P.-C. Roux, *op. cit.*, 1824, t. X, p. 270-272.

de préservation des acquis, de sauvegarde de la monarchie, voire de renforcement du pouvoir exécutif pourtant mal en point en cet été 1791. À ce moment-là, la Constitution est sur le point d'être terminée, mais ceux qui sont les plus fidèles à la monarchie constitutionnelle constituent un front et composent un comité de révision de la constitution qui, au dire de ses détracteurs, révisé la constitution dans un sens rétrograde. Pourquoi une telle révision ? La fuite du roi a fait prendre conscience à une partie des députés qu'ils étaient allés trop loin dans l'aviilissement du pouvoir exécutif, et qu'il fallait rééquilibrer la balance. Le problème est qu'après la fuite de Louis XVI, le roi fait l'objet d'une méfiance extrême, voire d'un rejet de la part notamment des Jacobins et des Cordeliers, situés à l'extrême gauche de l'échiquier politique. Pour eux, la fuite doit mener inexorablement à la déposition du roi. C'est pourquoi ces Jacobins et Cordeliers mènent une campagne contre ceux qui le défendent : ils les accusent d'être eux-mêmes des traîtres, puisqu'ils en soutiennent un, et de vouloir revenir sur les principes mis en place au cours des deux années précédentes. On assiste alors à une radicalisation des esprits, dans laquelle le pouvoir exécutif est au cœur des enjeux.

### **C. Jacobins et Feuillants face au roi**

C'est dans ce contexte que le club des Jacobins, qui occupe une place primordiale sur la scène politique depuis les débuts de l'Assemblée nationale, est le théâtre d'une scission : la majeure partie de ceux qui sont à la fois députés et membres du club décident de partir, et de former une nouvelle société politique, le club des Feuillants. C'est alors le rapport que l'on veut entretenir avec le pouvoir exécutif qui détermine si l'on est Jacobin ou Feuillant. Car si les Feuillants ont fait scission avec leurs frères jacobins, c'est qu'ils les suspectaient de vouloir établir une République et de refuser le décret d'inviolabilité de la personne royale voté le 15 juillet 1791 à l'Assemblée nationale. Les uns soutiennent qu'il faut absolument qu'il existe une union harmonieuse entre l'exécutif et le législatif, pour éviter les frictions, pendant que les autres soutiennent que le pouvoir exécutif est dangereux par essence, et qu'il faut le surveiller, l'encadrer et le limiter autant que possible. Au fond, la position défendue par les Jacobins était déjà celle soutenue par la majorité en 1789, tandis que celle des Feuillants est le fruit d'une évolution de leur pensée au rythme des événements et de l'expérience du pouvoir.



Le pouvoir exécutif, inspirant auparavant l'extrême méfiance de ces hommes, devient alors le meilleur rempart contre l'instabilité du peuple. Le paradoxe est grand, puisque c'est au moment même où le peuple révolutionnaire de Paris et des grandes villes du royaume commence à construire l'image d'un "roi-traître", d'un roi "Janus", que les Feuillants considèrent que le roi, et plus généralement le pouvoir exécutif, ne peuvent plus être la source des périls de la France. Si le mémoire laissé par le roi au moment de sa fuite vers Montmédy décrédibilisa tous ses discours, désormais suspects de duplicité, il fit au contraire prendre conscience aux Feuillants que le roi avait été, jusque là, bien trop dépouillé de ses prérogatives, et devait en recouvrer certaines pour que la Constitution soit viable. La pensée feuillante est donc partisane d'une union plus ou moins étroite des pouvoirs législatif et exécutif, pour éviter les frottements et pour fortifier le régime. C'est ainsi que le pouvoir exécutif est systématiquement défendu à partir de juillet 1791 par les Feuillants, contre ceux qui ne cessent de dénoncer les complots qu'il trame pour anéantir la liberté et revenir au despotisme. Des Feuillants, tels que Duport, justifient leur nouvelle position en expliquant que la confiscation d'une partie de la puissance du pouvoir exécutif était nécessaire aux commencements de la Révolution, afin de régénérer le personnel exécutif et de lui faire appréhender les nouvelles règles qui lui étaient imposées par la Constitution. Mais, dès le printemps 1791, Duport considère que le pouvoir exécutif est prêt à recevoir à nouveau certaines prérogatives, afin d'asseoir la solidité du régime, et il se fait même un devoir de les lui rendre. « J'ai toujours combattu ceux qui voulaient remettre au pouvoir exécutif une autorité excessive ou précoce ; il fallait que tout fût purifié par la révolution, que le gouvernement se régénérât ; que le peuple se pénétrât, s'inondât de l'amour de la liberté, afin de devenir propre à connaître, à respecter les nouvelles lois qui l'établissent<sup>1</sup> ».

Malgré ces déclarations favorables au pouvoir exécutif, on continue à droite, à faire peu de différences entre les Feuillants et les Jacobins, comme l'exprime cet extrait d'un article d'une feuille royaliste, *La Rocambole des Journaux* : « [ils diffèrent] en un seul point : les Feuillants veulent une république avec simulacre de roi, au

---

<sup>1</sup> Duport, Assemblée constituante, séance du 17 mai 1791, dans *Réimpression de l'ancien moniteur*, op. cit., t. VIII, p. 427.

lieu que les Jacobins ne sauraient même souffrir le fantôme de la royauté dans leur système républicain<sup>1</sup> ».

### **Conclusion**

L'attitude de l'Assemblée vis-à-vis du roi fut à plusieurs reprises orientée et radicalisée par l'intervention populaire lors des journées révolutionnaires. Partagée entre la compréhension des revendications populaires et son rejet de la violence faite au roi en plusieurs occasions, l'Assemblée reste passive. Il en est ainsi lorsque le peuple ramène le roi et sa famille à Paris les 5-6 octobre 1789, bien que l'Assemblée ait été opposée, dans un premier temps, à ce coup de main du peuple. Ce n'est qu'après qu'elle lui donne sa caution. De la même manière, lorsque le roi est arrêté par le peuple alors qu'il allait faire ses Pâques à Saint-Cloud en avril 1791, l'Assemblée reçoit le roi et justifie devant lui cet acte violent en disant, à propos des prêtres réfractaires que le roi fréquente encore, qu'il faut empêcher « qu'une faction trop connue par [...] ses complots ne se mette entre le trône et la nation<sup>2</sup> ». Ce qui vient encore prouver l'affaiblissement du roi contraint de mendier l'autorisation de circuler à une Assemblée qui lui dénie ce droit.

---

<sup>1</sup> *La Rocambole des Journaux*, n° 53.

<sup>2</sup> Buchez, Roux, *op. cit.*, t. IX, p. 412.