

Première année de la Licence en droit et en science politique

Cours de Monsieur le Professeur Olivier GOHIN

DROIT CONSTITUTIONNEL I – équipe 2 (2062)

PARTIEL DU 13 JANVIER 2020 (1^{er} semestre – 1^{ère} session)

Durée de l'épreuve : 3 heures

Documents autorisés : aucun

Les étudiants traiteront, au choix, l'un des deux sujets suivants :

Sujet I : Constitution et territoire(s) en France depuis septembre 1958

Sujet II : Commentez la proclamation du 14 janvier 1852 :

Louis-Napoléon, président de la République, au peuple français

FRANÇAIS !

Lorsque, dans ma proclamation du 2 décembre, je vous exprimai loyalement quelles étaient, à mon sens, les conditions vitales du Pouvoir en France, je n'avais pas la prétention, si commune de nos jours, de substituer une théorie personnelle à l'expérience des siècles. J'ai cherché, au contraire, quels étaient, dans le passé, les exemples les meilleurs à suivre, quels hommes les avaient donnés, et quel bien en était résulté.

Dès lors, j'ai cru logique de préférer les préceptes du génie aux doctrines spécieuses d'hommes à idées abstraites. J'ai pris comme modèle les institutions politiques qui déjà, au commencement de ce siècle, dans des circonstances analogues, ont raffermi la société ébranlée et élevé la France à un haut degré de prospérité et de grandeur.

J'ai pris comme modèle les institutions qui, au lieu de disparaître au premier souffle des agitations populaires, n'ont été renversées que par l'Europe entière, coalisée contre nous.

En un mot, je me suis dit : Puisque la France ne marche depuis cinquante ans qu'en vertu de l'organisation administrative, militaire, judiciaire, religieuse, financière du Consulat et de l'Empire, pourquoi n'adoptierions-nous pas aussi les institutions politiques de cette époque ? Créées par la même pensée, elles doivent porter en elles le même caractère de nationalité et d'utilité pratique.

En effet, ainsi que je l'ai rappelé dans ma proclamation, notre société actuelle - il est essentiel de le constater - n'est pas autre chose que la France régénérée par la Révolution de 89 et organisée par l'Empereur. Il ne reste plus rien de l'Ancien Régime

que de grands souvenirs et de grands bienfaits. Mais, tout ce qui alors était organisé a été détruit par la Révolution, et tout ce qui a été organisé depuis la Révolution et qui existe encore, l'a été par Napoléon.

Nous n'avons plus ni provinces ni pays d'État ni parlements ni intendants ni fermiers généraux ni coutumes diverses ni droits féodaux ni classes privilégiées en possession exclusive des emplois civils et militaires ni juridictions religieuses différentes.

A tant de choses incompatibles avec elle, la Révolution avait fait subir une réforme radicale, mais elle n'avait rien fondé de définitif. Seul, le Premier Consul rétablit l'unité, la hiérarchie et les véritables principes du gouvernement. Ils sont encore en vigueur.

Ainsi, l'administration de la France confiée à des préfets, à des sous-préfets, à des maires, qui substituaient l'unité aux commissions directoriales ; la décision des affaires, au contraire, donnée à des conseils, depuis la commune jusqu'au département. Ainsi, la magistrature affermie par l'inamovibilité des juges, par la hiérarchie des tribunaux ; la justice rendue plus facile par la délimitation des attributions, depuis la justice de paix jusqu'à la Cour de cassation. Tout cela est encore debout.

De même, notre admirable système financier, la Banque de France, l'établissement des budgets, la Cour des comptes, l'organisation de la police, nos règlements militaires datent de cette époque.

Depuis cinquante ans, c'est le code Napoléon qui règle les intérêts des citoyens entre eux ; c'est encore le Concordat qui règle les rapports de l'État avec l'Église.

Enfin, la plupart des mesures qui concernent les progrès de l'industrie, du commerce, des lettres, des sciences, des arts, depuis les règlements du Théâtre français jusqu'à ceux de l'Institut, depuis l'institution des prud'hommes jusqu'à la création de la Légion d'honneur, ont été fixées par les décrets de ce temps.

On peut donc l'affirmer, la charpente de notre édifice social est l'œuvre de l'Empereur, et elle a résisté à sa chute et à trois révolutions.

Pourquoi, avec la même origine, les institutions politiques n'auraient-elles pas les mêmes chances de durée ?

Ma conviction était formée depuis longtemps, et c'est pour cela que j'ai soumis à votre jugement les bases principales d'une Constitution empruntée à celle de l'an VIII. Approuvées par vous, elles vont devenir le fondement de notre Constitution politique.

Examinons quel en est l'esprit :

Dans notre pays, monarchique depuis huit cents ans, le pouvoir central a toujours été en s'augmentant. La royauté a détruit les grands vassaux ; les révolutions elles-mêmes ont fait disparaître les obstacles qui s'opposaient à l'exercice rapide et uniforme de l'autorité. Dans ce pays de centralisation, l'opinion publique a sans cesse tout rapporté au chef du gouvernement, le bien comme le mal. Aussi, écrire en tête d'une charte que

ce chef est irresponsable, c'est mentir au sentiment public, c'est vouloir établir une fonction qui s'est trois fois évanouie au bruit des révolutions.

La Constitution actuelle proclame, au contraire, que le chef que vous avez élu est responsable devant vous ; qu'il a toujours le droit de faire appel à votre jugement souverain, afin que, dans les circonstances solennelles, vous puissiez lui continuer ou lui retirer votre confiance.

Étant responsable, il faut que son action soit libre et sans entraves. De là, l'obligation d'avoir des ministres qui soient les auxiliaires honorés et puissants de sa pensée, mais qui ne forment plus un conseil responsable, composé de membres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion particulière du Chef de l'État, expression d'une politique émanée des Chambres, et, par là même, exposée à des changements fréquents qui empêchent tout esprit de suite, toute application d'un système régulier.

Néanmoins, plus un homme est haut placé, plus il est indépendant, plus la confiance que le Peuple a mise en lui est grande, plus il a besoin de conseils éclairés, consciencieux. De là, la création d'un Conseil d'État, désormais véritable conseil du gouvernement, premier rouage de notre organisation nouvelle, réunion d'hommes pratiques élaborant les projets de loi dans des commissions spéciales, les discutant à huis clos, sans ostentation oratoire, en assemblée générale, et les présentant ensuite à l'acceptation du Corps législatif.

Ainsi, le pouvoir est libre dans ses mouvements, éclairé dans sa marche.

Quel sera maintenant le contrôle exercé par les assemblées ?

Une chambre qui prend le titre de Corps législatif, vote les lois et l'impôt. Elle est élue par le suffrage universel, sans scrutin de liste. Le Peuple, choisissant isolément chaque candidat, peut plus facilement apprécier le mérite de chacun d'eux.

La chambre n'est plus composée que d'environ deux cent soixante membres. C'est là une première garantie du calme des délibérations, car, trop souvent, on a vu, dans les assemblées, la mobilité et l'ardeur des passions croître en raison du nombre.

Le compte rendu des séances qui doit instruire la nation n'est plus livré, comme autrefois, à l'esprit de parti de chaque journal ; une publication officielle, rédigée par les soins du président de la chambre, en est seule permise.

Le Corps législatif discute librement la loi, l'adopte ou la repousse ; mais, il n'y introduit pas, à l'improviste, de ces amendements qui dérangent souvent toute l'économie d'un système et l'ensemble du projet primitif. À plus forte raison n'a-t-il pas cette initiative parlementaire qui était la source de si graves abus et qui permettrait à chaque député de se substituer à tout propos au gouvernement, en présentant les projets les moins étudiés, les moins approfondis.

La chambre n'étant plus en présence des ministres et les projets de loi étant soutenus par les orateurs du Conseil d'État, le temps ne se perd pas en vaines interpellations, en accusations frivoles, en luttes passionnées dont l'unique but était de renverser les ministres pour les remplacer.

Ainsi donc, les délibérations du Corps législatif seront indépendantes ; mais les causes d'agitations stériles auront été supprimées, des lenteurs salutaires apportées à toute modification de la loi. Les mandataires de la nation feront mûrement les choses sérieuses.

Une autre assemblée prend le nom de Sénat. Elle sera composée des éléments qui, dans tout pays, créent les influences légitimes : le nom illustre, la fortune, le talent et les services rendus.

Le Sénat n'est plus, comme la Chambre des pairs, le pâle reflet de la Chambre des députés, répétant, à quelques jours d'intervalle, les mêmes discussions sur un autre ton. Il est le dépositaire du pacte fondamental et des libertés compatibles avec la Constitution ; et c'est uniquement sous le rapport des grands principes sur lesquels repose notre société, qu'il examine toutes les lois et qu'il en propose de nouvelles au pouvoir exécutif. Il intervient, soit pour résoudre toute difficulté grave qui pourrait s'élever pendant l'absence du Corps législatif, soit pour expliquer le texte de la Constitution et assurer ce qui est nécessaire à sa marche. Il a le droit d'annuler tout acte arbitraire et illégal, et, jouissant ainsi de cette considération qui s'attache à un corps exclusivement occupé de l'examen de grands intérêts ou de l'application de grands principes, il remplit dans l'État le rôle indépendant, salubre, conservateur, des anciens parlements.

Le Sénat ne sera pas, comme la Chambre des pairs, transformé en cour de justice : il conservera son caractère de modérateur suprême, car la défaveur atteint toujours les corps politiques lorsque le sanctuaire des législateurs devient un tribunal criminel. L'impartialité du juge est trop souvent mise en doute et il perd son prestige devant l'opinion qui va quelquefois jusqu'à l'accuser d'être l'instrument de la passion ou de la haine.

Une haute cour de justice, choisie dans la haute magistrature, ayant pour jurés des membres des conseils généraux de toute la France, réprimera seule les attentats contre le Chef de l'État et la sûreté publique.

L'Empereur disait au Conseil d'État : « *Une Constitution est l'œuvre du temps ; on ne saurait laisser une trop large voie aux améliorations.* » Aussi la Constitution présente n'a-t-elle fixé que ce qu'il était impossible de laisser incertain. Elle n'a pas enfermé dans un cercle infranchissable les destinées d'un grand peuple, elle a laissé aux changements une assez large voie pour qu'il y ait, dans les grandes crises, d'autres moyens de salut que l'expédient désastreux des révolutions.

Le Sénat peut, de concert avec le gouvernement, modifier tout ce qui n'est pas fondamental dans la Constitution ; mais, quant aux modifications à apporter aux bases premières, sanctionnées par vos suffrages, elles ne peuvent devenir définitives qu'après avoir reçu votre ratification.

Ainsi, le Peuple reste toujours maître de sa destinée. Rien de fondamental ne se fait en dehors de sa volonté.

Telles sont les idées, tels sont les principes dont vous m'avez autorisé à faire l'application. Puisse cette Constitution donner à notre patrie des jours calmes et

prospères ! Puisse-t-elle prévenir le retour de ces luttes intestines où la victoire, quelque légitime qu'elle soit, est toujours chèrement achetée ! Puisse la sanction que vous avez donnée à mes efforts être bénie du ciel ! Alors la paix sera assurée au-dedans et au-dehors, mes vœux seront comblés, ma mission sera accomplie !

Palais des Tuileries, le 14 janvier 1852.

Annexe I : Proclamation du président de la République au peuple, le 2 décembre 1851

FRANÇAIS !

La situation actuelle ne peut durer plus longtemps. Chaque jour qui s'écoule aggrave les dangers du pays. L'Assemblée qui devait être le plus ferme appui de l'ordre est devenue un foyer de complots. Le patriotisme de trois cents de ses membres n'a pu arrêter ses fatales tendances. Au lieu de faire des lois dans l'intérêt général, elle forge des armes pour la guerre civile ; elle attende aux pouvoirs que je tiens directement du Peuple ; elle encourage toutes les mauvaises passions ; elle compromet le repos de la France ; je l'ai dissoute, et je rends le Peuple entier juge entre elle et moi.

La Constitution, vous le savez, avait été faite dans le but d'affaiblir d'avance le pouvoir que vous alliez me confier. Six millions de suffrages furent une éclatante protestation contre elle, et cependant je l'ai fidèlement observée. Les provocations, les calomnies, les outrages m'ont trouvé impassible. Mais aujourd'hui que le pacte fondamental n'est plus respecté de ceux-là mêmes qui l'invoquent sans cesse, et que les hommes qui ont perdu deux monarchies veulent me lier les mains, afin de renverser la République, mon devoir est de déjouer leurs perfides projets, de maintenir la République et de sauver le pays en invoquant le jugement solennel du seul souverain que je reconnaisse en France : le Peuple. Je fais donc appel loyal à la nation tout entière, et je vous dis : Si vous voulez continuer cet état de malaise qui nous dégrade et compromet notre avenir, choisissez un autre à ma place, car je ne veux plus d'un pouvoir qui est impuissant à faire le bien, me rend responsable d'actes que je ne puis empêcher et m'enchaîne au gouvernail quand je vois le vaisseau courir vers l'abîme.

Si, au contraire, vous avez encore confiance en moi, donnez-moi les moyens d'accomplir la grande mission que je tiens de vous. Cette mission consiste à fermer l'ère des révolutions en satisfaisant les besoins légitimes du peuple et en le protégeant contre les passions subversives. Elle consiste surtout à créer des institutions qui survivent aux hommes et qui soient enfin des fondations sur lesquelles on puisse asseoir quelque chose de durable.

Persuadé que l'instabilité du pouvoir, que la prépondérance d'une seule Assemblée sont des causes permanentes de trouble et de discorde, je sou mets à vos suffrages les bases fondamentales suivantes d'une Constitution que les Assemblées développeront plus tard :

- . Un chef responsable, nommé pour dix ans ;
- . Des ministres dépendant du pouvoir exécutif seul ;
- . Un conseil d'État formé des hommes les plus distingués, préparant les lois et en soutenant la discussion devant le Corps législatif ;
- . Un Corps législatif discutant et votant les lois, nommé par le suffrage universel, sans scrutin de liste qui fausse l'élection ;

Une seconde Assemblée formée de toutes les illustrations du pays, pouvoir pondérateur, gardien du pacte fondamental et des libertés publiques.

Ce système, créé par le premier consul au commencement du siècle, a déjà donné à la France le repos et la prospérité ; il les lui garantirait encore.

Telle est ma conviction profonde. Si vous la partagez, déclarez-le par vos suffrages. Si, au contraire, vous préférez un gouvernement sans force, monarchique ou républicain, emprunté à je ne sais quel passé ou à quel avenir chimérique, répondez négativement.

Ainsi donc, pour la première fois depuis 1804, vous voterez en connaissance de cause, en sachant bien pour qui et pour quoi.

Si je n'obtiens pas la majorité de vos suffrages, alors je provoquerai la réunion d'une nouvelle Assemblée, et je lui remettrai le mandat que j'ai reçu de vous.

Mais si vous croyez que la cause dont mon nom est le symbole, c'est-à-dire la France régénérée par la Révolution de 89 et organisée par l'Empereur, est toujours la vôtre, proclamez-le en consacrant les pouvoirs que je vous demande.

Alors la France et l'Europe seront préservées de l'anarchie, les obstacles s'aplaniront, les rivalités auront disparu, car tous respecteront, dans l'arrêt du Peuple, le décret de la Providence.

Fait au palais de l'Élysée, le 2 décembre 1851.

Signé LOUIS-NAPOLÉON BONAPARTE

Annexe II : Constitution du 14 janvier 1852

Le président de la République,

Considérant que le Peuple français a été appelé à se prononcer sur la résolution suivante :

« Le Peuple veut le maintien de l'autorité de Louis-Napoléon Bonaparte, et lui donne les pouvoirs nécessaires pour faire une Constitution d'après les bases établies dans sa proclamation du 2 décembre » ;

Considérant que les bases proposées à l'acceptation du Peuple étaient :

« 1° Un chef responsable nommé pour dix ans ;

« 2° Des ministres dépendant du pouvoir exécutif seul ;

« 3° Un Conseil d'État formé des hommes les plus distingués, préparant les lois et en soutenant la discussion devant le Corps législatif ;

« 4° Un Corps législatif discutant et votant les lois, nommé par le suffrage universel sans scrutin de liste qui fausse l'élection ;

« 5° Une seconde assemblée formée de toutes les illustrations du pays, pouvoir pondérateur, gardien du pacte fondamental et des libertés publiques. »

Considérant que le Peuple a répondu affirmativement par sept millions cinq cent mille suffrages,

Promulgue la Constitution dont la teneur suit :

(...)

Annexe III : Décret impérial du 2 décembre 1852 qui promulgue et déclare loi de l'État le sénatus-consulte du 7 novembre 1852, ratifié par le plébiscite des 21 et 22 novembre

Napoléon...

Vu le sénatus-consulte, en date du 7 novembre 1852, qui soumet au peuple le plébiscite dont la teneur suit :
 « *Le peuple veut le rétablissement de la dignité impériale dans la personne de Louis-Napoléon Bonaparte, avec hérédité dans sa descendance directe, légitime ou adoptive, et lui donne le droit de régler l'ordre de succession au trône dans la famille Bonaparte, ainsi qu'il est prévu par le sénatus-consulte du 7 novembre 1852.* »

Vu la déclaration du Corps législatif qui constate :

Que les opérations du vote ont été partout librement et régulièrement accomplies ;

Que le recensement général des suffrages émis sur le projet de plébiscite a donné sept millions huit cent vingt-quatre mille cent quatre-vingt-neuf (7 824 189) bulletins portant le mot *oui* ;

Deux cent cinquante-trois mille cent quarante-cinq (253 145) bulletins portant le mot *non* ;

Soixante-trois mille trois cent vingt-six (63 326) bulletins nuls ;

Avons décrété et décrétons ce qui suit :

Article premier.

Le sénatus-consulte du 7 novembre 1852, ratifié par le plébiscite des 21 et 22 novembre, est promulgué et devient loi de l'État.

Article 2.

Louis-Napoléon Bonaparte est empereur des Français sous le nom de Napoléon III.

Annexe IV. Pierre GUIRAL, « ROUHER Eugène - (1814-1884) », *Encyclopædia Universalis* [en ligne]

Cet Auvergnat de Riom n'est encore qu'un avocat de province, assuré d'une bonne clientèle, jusqu'au jour où la République en fait un député. Rouher se rallie vite à Louis-Napoléon et il est, à deux reprises, chargé du ministère de la Justice. Au lendemain du coup d'État du 2 décembre 1851, on le retrouve ministre de la Justice jusqu'au 24 janvier 1852, puis vice-président du Conseil d'État et, enfin, ministre de l'Agriculture, du Commerce et des Travaux publics, en 1855. (...) Ministre d'État de 1863 à 1869, il a pour mission de défendre la politique impériale ; son éloquence solide, son assurance résolue réconfortent une majorité impérialiste que les difficultés croissantes, à l'intérieur comme à l'extérieur, déconcertent et inquiètent. (...) On l'accuse d'être le « *vice-empereur* », selon l'expression d'Émile Ollivier, de constituer à lui seul le gouvernement ou, comme on dit, le « *rouhernement* ». Devant les progrès de l'opposition libérale, Rouher démissionne et, en compensation, il est élevé à la présidence du Sénat le 20 juillet 1869. Il combat le ministère du 2 janvier 1870, le ministère Ollivier, mais, à la différence des « *ultras* » de l'impérialisme, il ne semble pas avoir poussé à la déclaration de guerre à la Prusse. La chute de l'Empire en fait le chef indéfectiblement fidèle d'un parti bonapartiste qui, autour de 1872-1873, semble avoir retrouvé quelques chances : Rouher lui-même est élu député de la Corse, en 1872. La mort du prince impérial, en 1879, achève d'anéantir ses espérances. Rouher abandonne définitivement la politique en 1881. (...)

n. b. Les quatre documents en annexe ne sont pas à commenter, mais servent au commentaire du document donné en sujet.