

Les conceptions de la séparation des pouvoirs d'après les travaux des débuts l'Assemblée nationale de 1789

Des États généraux à l'Assemblée nationale constituante

Mounier, le 9 juillet 1789, présentant le rapport du comité de constitution, déclare : « Nous n'avons pas une constitution, puisque tous les pouvoirs sont confondus, puisqu'aucune limite n'est tracée. »¹. Ainsi, le premier objectif que s'assigne l'Assemblée nationale constituante est de tracer ces limites, de déterminer la séparation des pouvoirs.

Cette nécessité, cet objectif est consacré à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 qui proclame : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution. » Cet article est adopté à une très grande majorité et presque sans débats le 26 août 1789. Pourtant, il faut deux ans à l'Assemblée nationale pour adopter la première Constitution écrite française. Au cours de ces deux ans de travail constitutionnel, de la fin août 1789 à septembre 1791, la question de la séparation des pouvoirs fait l'objet de nombreux débats notamment sur la question du droit de *veto* suspensif du Roi.

L'étude présentée ici se concentre sur la période antérieure à ce débat constitutionnel et retient une conception large de la notion de séparation des pouvoirs.

Les débuts des travaux de l'Assemblée nationale

Les débuts des travaux de l'Assemblée nationale peuvent se décomposer en trois temps : le temps de la constitution de l'Assemblée, le temps de l'organisation interne, le temps de la déclaration des droits.

La phase constitutive

D'abord, le temps de la constitution de l'Assemblée nationale. Pour agir, elle doit d'abord se constituer, c'est-à-dire vérifier les pouvoirs des membres qui la composent et décider de son mode de réunion, de délibération et de votation. Le mot « pouvoir » est ici employé dans le sens du droit d'agir pour autrui. Il s'agit de vérifier que les personnes se présentant comme les députés aux États généraux ont bien reçu mandat de leurs commettants². Tant que cette opération de vérification n'est

¹Archives parlementaires, Tome VIII, p. 214.

² Cette vérification de la régularité des élections par les assemblée elles-mêmes perdure d'ailleurs jusqu'à l'instauration de la Cinquième République et la création du Conseil constitutionnel.

pas effectuée, les États généraux ne sont pas régulièrement établis. Ils ne peuvent donc prendre aucun acte en tant qu'Assemblée des États généraux.

L'Assemblée des États généraux est traditionnellement composée de trois chambres : l'Assemblée du Clergé, l'Assemblée de la Noblesse et l'Assemblée du Tiers-État. La question qui se pose alors est celle de savoir si les pouvoirs doivent être vérifiés par Ordre ou en commun. Les députés du Tiers sont favorables à une vérification en commun, les députés de la Noblesse y sont opposés et les députés du Clergé sont longtemps indécis.

La phase organisationnelle

Une fois les pouvoirs des Députés vérifiés, vient le temps de l'organisation de l'Assemblée des États généraux. Implicitement, la question soulevée est aussi celle des modalités du travail des États généraux. Ces derniers n'ont pas été réunis depuis plus de 170 ans. Les traditions ont été oubliées et la légitimité de celles-ci est contestée. De plus, les modalités des réunions des États généraux de 1789 s'inscrivent dans une relative nouveauté : le nombre des députés du Tiers-État a été doublé par rapport à celui des députés des deux Ordres privilégiés³. Si l'on optait pour la réunion des Ordres et pour le vote par tête, cela serait lourd de conséquences pour les Ordres privilégiés. Ces derniers se retrouveraient alors largement diminués face à un Tiers-État ayant une supériorité numérique indéniable. En conséquence, les députés du Tiers soutiennent la délibération en commun — à laquelle ils ont tout intérêt — et invitent à la réunion des Ordres. Les députés du Clergé craignent qu'une délibération en commun conduise à un vote par tête : ils restent, en conséquence, assez circonspects. La Noblesse est majoritairement opposée à la réunion des Ordres et invoque à l'appui des précédents historiques.

Les tentatives de conciliation échouent et les députés du Tiers finissent par se déclarer compétents pour procéder à la vérification des pouvoirs de l'ensemble des députés des États généraux. Ils procèdent donc à la vérification des pouvoirs de tous les membres et se proclament, quelques jours plus tard, Assemblée nationale. Cette assemblée se constitue et s'auto-confère un droit et une capacité juridique à prendre les actes de l'Assemblée des États généraux.

Cette déclaration n'a de valeur qu'autant qu'elle est reconnue par les autres acteurs politiques au premier rang desquels figurent les députés des deux Ordres privilégiés et le Roi. Les membres du Clergé ne tardent pas à rejoindre les députés du Tiers pour procéder à la vérification des pouvoirs en commun. La Noblesse s'y oppose avec virulence et rédige une adresse au Roi. Le Roi répond par la fermeté en faisant fermer la salle où se réunissent les députés du Tiers et en convoquant une séance royale. Les députés ne pouvant accéder à leur salle de réunion se réunissent

³ Le Tiers est représenté par 600 députés. La Noblesse et le Clergé par 300 député chacun.

dans la salle du jeu de Paume et y prêtent, à l'unanimité moins un, le célèbre serment de « ne jamais se séparer, et de se rassembler partout où les circonstances l'exigeront, jusqu'à ce que la constitution du royaume soit établie et affermie sur des fondements solides »⁴.

La séance royale tente de réaffirmer le pouvoir royal en imposant la séparation des Ordres et en annulant les actes pris par l'Assemblée nationale. Après le départ du Roi, les députés de l'Assemblée nationale refusent de quitter la salle.

La première bataille est remportée par l'Assemblée nationale. Le Roi cède et ordonne aux deux autres Ordres de se réunir ensemble le 27 juin 1789. Les membres du Clergé restés assemblés séparément acceptent mais précisent par arrêté que la réunion se fait « sans préjudice du droit qui appartient au Clergé suivant les lois constitutives de la monarchie, de s'assembler et de voter séparément, droit qu'il ne peut et ne veut abandonner dans la présente session des États généraux »⁵. La Noblesse accepte malgré la protestation de 45 de ses membres.

C'est la fin des États généraux. Ils laissent place à l'Assemblée nationale. Cette dernière ne tarde pas à arrêter son règlement et à gérer les événements de l'été 1789. En réglant les affaires courantes, l'Assemblée nationale détermine sa compétence et ses pouvoirs esquisant une séparation des pouvoirs.

La phase déclaratoire

Enfin, et une fois la situation apaisée, l'Assemblée nationale commence à s'occuper du travail déclaratoire : la rédaction et le débat sur la déclaration des droits. Les premiers projets commencent à fleurir et la déclaration est adoptée article par article du 20 au 26 août 1789. Ce n'est qu'après que l'Assemblée nationale bascule alors la phase constituante, au sens strict. Le débat portant directement sur la séparation des pouvoirs commence à ce moment là. Le reste constitue une forme de préliminaire. C'est sur ce préliminaire que porte l'étude présentée.

La difficulté de l'accès aux sources

Le sujet retenu présente une grande difficulté documentaire. Dès le début de leur réunion, les députés du Tiers refusent de dresser un compte-rendu des débats en séance publique⁶. Ainsi, les premiers travaux de l'Assemblée des États généraux sont placés sous le sceau, si ce n'est du secret, du moins du silence. Ce silence est accentué par la censure royale pesant sur les journaux qui tente de relater les événements révolutionnaires. Les journaux sont progressivement tolérés et

⁴ Extrait de l'arrêté adopté par l'Assemblée nationale le 20 juin 1789, *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 138.

⁵ Arrêté de l'Ordre du Clergé du 27 juin 1789, Tome VIII, p. 162.

⁶ « *Un membre*. J'expose que si le procès-verbal est sec et net, il est de peu d'utilité ; si l'on se permet des réflexions, les rédacteurs deviennent les censeurs de l'Assemblée ; cela aigrira les esprits ; ainsi je crois que le meilleur parti est le silence. » *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 45.

l'Assemblée finit par accepter l'établissement d'un procès-verbal le 12 juin. Ainsi, du 5 mai au 12 juin, les seules sources contemporaines sont les quelques journaux publiés dans une forme de clandestinité, les arrêtés pris par les chambres et les quelques motions et discours qui ont été conservés. Le problème de ces sources est qu'elles sont incomplètes et, s'agissant des journaux, souvent partielles et partiales.

A compter du 12 juin, on dispose d'un procès verbal mais celui-ci reste succinct. Il est rédigé à la forme passive et ne rend compte des débats que de manière parcellaire. Il est toujours possible de se référer aux documents annexés aux séances (motions, discours), sans pour autant savoir lesquels ont été effectivement lus.

Enfin, les travaux parlementaires ont été réécrits, retranscrits et compilés dans les *Archives parlementaires*, rédigés sous la III^e République. Le gros défaut de cet ouvrage est de n'être pas transparent sur ses choix de réécriture et ses sources. Un certain nombre de débats semblent aussi lissés et allégés de leur dimension polémique, sans doute pour montrer plus un mouvement, un but qu'un débat d'idées. Bien que ces *Archives parlementaires* soient, la plupart du temps fiables, il convient parfois de se référer à d'autres sources pour croiser les différentes retranscriptions des débats.

Les séparations des pouvoirs

La définition de la notion de « pouvoir » retenue par cette étude est double et classique. La définition organique et la définition fonctionnelle seront toutes deux envisagées.

D'une part, le « pouvoir » est entendu dans sa conception organique comme un organe doté d'une liberté d'action et pouvant prendre des actes qui ne sont pas conditionnés par l'intervention d'un autre organe. Il en va ainsi d'une assemblée parlementaire lorsqu'elle vérifie les pouvoirs de ses membres. D'autre part, le « pouvoir » est envisagé comme une fonction. Classiquement, trois fonctions sont retenues : faire la loi, exécuter la loi, trancher les litiges.

En revanche, il n'est pas nécessaire que les acteurs de la Révolution utilise le vocable « pouvoir » pour être considérés comme tels. Ainsi, les Ordres, potentiellement constitués en assemblées, seront considérés, dans le cadre de cette étude, comme des pouvoirs-organes. Si une séparation des Ordres avait été retenue, trois Assemblées auraient coexisté, trois Assemblées auraient pu prendre des actes qui n'auraient pas été conditionnés par l'intervention d'un autre organe. En conséquence, dans la phase constitutive de l'Assemblée nationale, on assiste au refus d'une séparation des pouvoirs-organes : après des débats et des affrontements, on tranche en faveur d'une réunion des Ordres (Noblesse, Clergé, Tiers-État) (I). Dans les phases organisationnelles et déclaratoires, l'Assemblée constituante esquisse des conceptions de la séparation des pouvoirs-organes et des pouvoirs-fonctions (II).

I. Le choix débattu d'une réunion des Ordres

Les tensions entre les Ordres se cristallisent, dès l'ouverture des États généraux, autour de la vérification des pouvoirs (A). La manière dont se solde ce conflit et les suites qui lui sont données mettent à bas l'ordre traditionnel et procèdent à la réunion des ordres (B).

A. Les débats sur la vérification des pouvoirs, cristallisation des tensions entre les ordres

Les tensions entre les députés du Tiers-État et ceux des autres Ordres s'expriment dès l'ouverture des États généraux. Lors de la séance d'ouverture le 5 mai 1789, le Roi n'apporte aucune précision sur leur organisation ou les modalités de la vérification des pouvoirs. Dès le lendemain, les Communes expriment leur surprise face à l'absence des députés des autres Ordres. Les Communes veulent opérer la vérification des pouvoirs en commun (1) et les tentatives de conciliation échouent à les faire fléchir (2).

1. La volonté des Communes de vérifier les pouvoirs en commun

Dès le 6 mai 1789, les membres des Communes attendent les députés des Ordres privilégiés. Ils estiment que, tant que « les pouvoirs ne sont pas vérifiés, les députés ne doivent se regarder que comme une agrégation d'individus présentés pour les États généraux, individus qui peuvent conférer amicalement, mais qui n'ont encore aucun caractère pour agir. »⁷ Selon eux, cette vérification des pouvoirs ne peut être faite qu'en commun. Ils décident alors d'attendre quelques jours les ordres privilégiés avant de procéder à la vérification des pouvoirs.

Le 7 mai 1789, le Clergé, « suite à la proposition qui a été faite par MM. les Députés de l'Ordre du Tiers-Etat, de se réunir en commun pour faire la vérification des Pouvoirs »⁸, décide de « nommer des Commissaires, et d'inviter les deux autres Ordres à en nommer pareillement, à l'effet de conférer ensemble, et de se concerter sur la proposition faite par MM. Les Députés de l'Ordre du Tiers-Etat. »⁹ de réunir tous les députés pour vérifier les pouvoirs en commun. Le 11 mai 1789, lors de leur deuxième séance, la Chambre de la Noblesse se déclare « suffisamment et légalement

⁷ *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 29.

⁸ Délibération du Clergé du Jeudi 7 mai 1789.

⁹ *Idem*.

constituée »¹⁰. Le 12 mai 1789, les membres de la Noblesse acceptent cependant de nommer des commissaires conciliateurs. Les 16 et 17 mai 1789, les membres du Tiers font de même.

Ces conférences ne parviennent pas à remplir leur rôle de conciliation. Les résistances royale et aristocratique échoue à obtenir la division des Ordres.

2. L'échec de la médiation par le biais des commissaires conciliateurs

Les Conférences des commissaires conciliateurs échouent une première fois. En conséquence, le 26 mai 1789, la Noblesse arrête que la vérification des pouvoirs sera faite séparément. Le 28 mai, le Roi ordonne que les commissaires conciliateurs reprennent leurs conférences en présence de son garde des Sceaux et de commissaires royaux nommés par lui.

Les commissaires du Roi formulent des propositions le 4 juin 1789 qui sont acceptées par le Clergé et adoptées avec amendements par la Noblesse le lendemain. Les Communes ne souhaitent délibérer qu'après la clôture du procès-verbal. Le 6 juin 1789, elles invitent à nouveau les députés du Clergé à se joindre à elles et ne répondent jamais aux propositions formulées par les commissaires du Roi. La tentative de ce dernier de s'imposer comme un « médiateur »¹¹ échoue.

La situation économique et sociale s'envenime et fait peser une pression importante sur les États généraux. Sieyès estime qu'« il faut sortir d'une trop longue inaction » et propose une motion tendant à opérer la vérification des pouvoirs et se constituer en Assemblée active en vue de « passer de l'état d'attente à celui d'action »¹². Cette motion est adoptée à l'unanimité moins trois voix le 10 juin 1789. Les Communes invitent une dernière fois les Ordres privilégiés à se joindre à elles pour procéder à la vérification des pouvoirs en commun le 12 juin 1789 et attendent la fin de la journée pour leur laisser le temps de répondre.

À la fin de la journée, aucun des Ordres privilégié ne s'est décidé et les Communes commencent à procéder à l'appel des députés des trois Ordres des États généraux. Le lendemain, l'Ordre de la Noblesse invite le Tiers-État « à ne pas rejeter l'arbitrage du Roi [...] et à ne pas se refuser plus longtemps au moyen de conciliation qu'a proposé Sa Majesté »¹³. Les Communes font une adresse au Roi pour lui rendre compte de leur délibération du 10 juin 1789.

À compter de ce moment, la Noblesse et le Tiers-État ont arrêté des positions sur lesquelles ils ne semblent pas disposés à revenir et le Tiers a ostensiblement refusé l'arbitrage du Roi. La voie

¹⁰ Procès-verbal des séances de la Chambre de l'Ordre de la Noblesse, aux États généraux, tenues à Versailles en 1789, p. 34.

¹¹ Mirabeau, *Courrier de Provence*, n°VII et Opinion de Opinion de M. d'Eymar, Député de Forcalquier, prononcée dans la Chambre de la Noblesse, le 3 juin 1789, Le29-14.

¹² *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 84-85.

¹³ Arrêté de l'Ordre de la Noblesse adopté à la majorité de 173 voix contre 79, *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 94.

de la conciliation semble exclue et la réunion des Ordres ou leur division devait se décider rapidement.

B. La réunion des Ordres arrachée au Roi et aux Ordres privilégiés

La réunion des Ordres est fondée par le « coup d'État constitutif » des Députés des Communes (1). Ce dernier a pour principale conséquence la dissolution des Ordres dans l'Assemblée nationale (2).

1. Le « coup d'État constitutif » de juin 1789

Une fois les pouvoirs vérifiés, l'Assemblée peut se constituer, c'est-à-dire établir sa qualité à agir. La question qui se pose rapidement est celle de savoir si cette « Assemblée active » est l'Assemblée du Tiers-État, des Communes, de la Nation, du Peuple, etc.

Sieyès propose la dénomination « d'Assemblée des représentants connus et vérifiés de la nation française »¹⁴. Mirabeau suggère : « représentants du peuple de France »¹⁵. Mounier plaide pour « Assemblée légitime des représentants de la majeure partie de la nation, agissant en l'absence de la mineure partie. »¹⁶ Target défend la motion de Sieyès. Bergasse propose « Assemblée des représentants de la nation ». Chapelier propose une motion se rapprochant aussi de celle de Sieyès : « représentants de la nation française légalement vérifiés ». Thouret se rapproche de Mounier. Legrand propose « Assemblée nationale ». Pison du Galland avance : « Assemblée active et légitime des représentants de la nation française ».

Après beaucoup de tumulte, Sieyès finit par proposer à nouveau sa motion mais en retenant la dénomination d'« Assemblée nationale ». La motion de Sieyès est votée à la majorité de 491 contre 90. Elle prévoit notamment que : « l'Assemblée déclare donc que l'oeuvre commune de la restauration nationale peut et doit être commencée sans retard par les députés présents, et qu'ils doivent la suivre sans interruption comme sans obstacle. »¹⁷

C'est à ce moment que s'opère la transition constitutionnelle : les députés du Tiers-État se constituent en Assemblée de la Nation. Ils s'instituent en pouvoir-organe en lieu et place de l'Assemblée des États généraux. Cela est un réel « coup d'État constitutif ». Pour marquer cette capacité juridique, l'Assemblée nationale adopte le jour même sa première délibération. Cette dernière est relative à la fiscalité.

¹⁴ *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 109.

¹⁵ *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 112.

¹⁶ *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 113.

¹⁷ Délibération de l'Assemblée nationale, *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 127.

La délibération du 17 juin 1789 apparaît comme l'acte fondateur d'un ordre nouveau. Ce qui permet à cet ordre d'advenir, c'est la reconnaissance, par les autres pouvoirs-organes de son existence. A la manière d'un pays déclarant son indépendance, l'Assemblée a besoin d'être reconnue comme telle par les autres organes.

Les actes postérieurs consistent en la reconnaissance de cet acte fondateur. Ces événements successifs conduisent à dissoudre les Ordres dans l'Assemblée nationale.

2. La dissolution des Ordres dans l'Assemblée nationale

Les députés du Clergé sont les premiers à faire un pas vers la reconnaissance de l'Assemblée nationale. D'une courte majorité de 149 voix, les membres du Clergé décident de procéder à la vérification des pouvoirs en commun le 19 juin 1789.

Le Roi décide d'empêcher l'Assemblée nationale de se réunir en préparant la convocation d'une séance royale. Lors de cette séance, le Roi déclare qu'il « veut que l'ancienne distinction des trois ordres de l'État soit conservée en son entier comme essentiellement liée à la constitution de son royaume ; que les députés librement élus par chacun des trois ordres, formant trois Chambres, délibérant par ordre, et pouvant, avec l'approbation du souverain, convenir de délibérer en commun, puissent seuls être considérés comme formant le corps des représentants de la nation. En conséquence, le Roi a déclaré nulles les délibérations prises par les députés de l'ordre du Tiers-État, le 17 de ce mois, ainsi que celle qui auraient pu s'ensuivre, comme illégales et inconstitutionnelles. »¹⁸.

Cette tentative de restaurer l'ordre traditionnel échoue. Le lendemain de la séance royale, les membres du Clergé favorables à la vérification en commun rejoignent les membres dits « de l'Assemblée nationale ». 132 membres du Clergé restent dans la salle de l'Assemblée du Clergé. Une minorité de la Noblesse rejoint aussi l'Assemblée nationale. Dans les jours qui suivent, des membres des Ordres privilégiés continuent de rejoindre l'Assemblée nationale. En rejoignant cette assemblée, ils se plient évidemment à ses règles et abandonnent *de facto* le vote par Ordre.

Quatre jours après la convocation de la séance royale, le Roi ordonne aux Ordres privilégiés de se réunir au sein de l'Assemblée nationale. Les membres qui la rejoignent tentent de se prévaloir d'un mandat impératif les empêchant de consentir à une délibération en commun et un vote par tête. L'Assemblée nationale débat beaucoup de cette question. Elle finit par arrêter « qu'il n'y a pas à délibérer, l'Assemblée nationale regardant ses principes comme fixés à cet égard, et considérant

¹⁸ Déclaration du Roi, concernant la présente tenue des États généraux du 23 juin 1789, Art. 1er, *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 143.

que son activité ne peut pas être suspendue, ni la force de ses Décrets affaiblie par des protestations ou par l'absence de quelques Représentants des Bailliages. »¹⁹

Les Ordres sont solubles dans l'Assemblée. La question du vote par Ordres ou par tête est réglée puisque les Ordres ne sont plus constitués ; seule est constituée l'Assemblée nationale. Cette Assemblée nationale n'est pas constituée de trois Chambres représentant chacune un Ordre mais d'une seule et unique chambre. Le principe de la Chambre unique est aussi adopté pour la future constitution le 11 septembre 1789.

L'Assemblée nationale est donc constituée à la fin du mois de juin 1789. Elle peut dès lors commencer à agir et à exercer ses compétences. Cependant, une incertitude entoure l'étendue de celles-ci. L'Assemblée va s'auto-limiter et déterminer, en grande partie seule, ses compétences. Elle esquisse ainsi des conceptions de la séparation des pouvoirs.

II. Des conceptions de la séparation des pouvoirs esquissées

L'expression de « séparation des pouvoirs » est, aujourd'hui encore, entourée d'une aura et d'un flou qui la rendent insaisissable. La liste des « pouvoirs » qu'il convient de séparer apparaît, en 1789 plus que jamais, nébuleuse : les pouvoirs sont administratif, judiciaire, exécutif, législatif, militaire, etc.

Cependant, un certain nombre de points semble faire consensus au sein de l'Assemblée nationale à l'été 1789. Sur le plan de la répartition matérielle des compétences, l'Assemblée nationale semble être considérée comme l'arbitre des questions générales (A). Sur le plan organique, les rapports entre le Roi et l'Assemblée semblent plutôt ambigus dans leur définition (B).

A. L'Assemblée nationale, juge du général et non du particulier

Les acteurs de la Révolution paraissent considérer d'emblée que l'Assemblée nationale est compétente pour les questions générales. A ce titre, elle doit en connaître et statuer sur elles. Ainsi, on assiste dès l'été 1789 à la reconnaissance d'une compétence matérielle de l'Assemblée nationale. En revanche, cette compétence pour connaître du général lui interdit aussi de connaître du particulier et donc de connaître des actes judiciaires et d'administration.

1. La reconnaissance d'une compétence matérielle de l'Assemblée nationale

¹⁹ 8 juillet 1789, *Procès-verbal des séances de l'Assemblée nationale de France*, Tome premier, p. 243.

Dès le premier jour, Necker se réfère à une répartition matérielle des pouvoirs entre les États généraux et l'Administration. Il déclare : « Il semble, Messieurs, qu'en allant en avant dans la recherche du bien de l'État, vous devez, pour hâter vos travaux et perdre le moins de temps possible en vaines tentatives, diviser les objets de votre réflexion en deux classes. — L'une rassemblerait les améliorations qui dépendent nécessairement des délibérations de la nation entière représentée par des députés aux États généraux ; l'autre comprendrait les bonifications qui doivent être exécutées par l'administration particulière de chaque province. — Le Roi, dans le seul dessein de rendre votre travail plus facile, m'a commandé de vous donner un premier indice de ces deux divisions. » Il distingue alors les « améliorations qui appartiennent aux délibérations des États généraux » et les « améliorations qui peuvent être remises à l'administration particulière de chaque province ».

La répartition des compétences entre l'assemblée et l'administration d'après Necker, dans son discours le 5 mai 1789, est décrite comme suit : « Il faut le concours de la nation, il faut toute la force législative pour déterminer qu'il n'y aura désormais aucunes distinctions pécuniaires entre les divers ordres de l'Etat, et qu'on abolira pour toujours jusqu'au nom des impôts qui conserveraient les vestiges d'une désunion dont il est si pressant d'effacer la mémoire. [...] Il est des détails dont une Assemblée nationale peut difficilement prendre connaissance avec certitude et précision ; ainsi, comme on vient de le dire, lorsque vous aurez consacré le principe général, vous penserez sans doute que l'application exacte de ce principe doit appartenir à l'administration particulière de chaque province. — Une répartition plus équitable des impôts entre toutes les provinces ne peut être soumise qu'à l'examen et aux délibérations de la nation entière assemblée en États généraux. » .

Ces principes sont réaffirmés à propos de l'impôt, le 17 juin, mais il s'agit alors de proclamer l'exclusivité de la compétence de l'Assemblée en matière fiscale.

Le Roi lui-même admet cette compétence de l'assemblée. Il déclare, le 15 juillet, « Messieurs, je vous ai assemblés pour vous consulter sur les affaires les plus importantes de l'Etat. »

A l'inverse, l'Assemblée ne doit pas s'occuper des affaires individuelles ou moins importantes. C'est pourquoi elle est incompétente pour connaître des actes judiciaires et de l'Administration.

2. L'incompétence pour connaître des actes judiciaires et d'administration

L'Assemblée nationale voit porté à son attention de nombreux crimes et méfaits qui sont commis pendant les journées agitées de l'été 1789. Elle refuse à chaque fois de rendre justice elle-même et se contente de « supplier Sa Majesté d'ordonner qu'il soit fait incessamment toutes les

poursuites nécessaires pour rechercher les auteurs et les complices de ce forfait ». ²⁰ De même, elle a pu « le supplier de vouloir bien employer, pour le rétablissement de l'ordre, les moyens infaillibles de la clémence et de la bonté » ²¹. Ainsi, l'Assemblée nationale ne se considère pas comme compétente pour administrer et rendre la justice.

Ce principe connaît cependant deux exceptions. Premièrement, elle demande la libération de ses membres conformément au principe selon lequel ils sont inviolables (principe proclamé dès le 23 juin 1789). Par exemple, le 27 juillet, l'Assemblée affirme : « Quoique l'Assemblée nationale ne doit pas s'occuper de la police et de l'administration judiciaire du royaume, elle me charge, M. le président, de vous dire que la détention de M. l'abbé de Calonne ne peut être continuée à moins qu'il ne soit accusé d'un délit » ²².

Secondement, l'Assemblée nationale proclame le 23 juillet 1789 que « la poursuite des crimes de lèse-nation appartient aux représentants de la Nation » ²³. C'est là la seconde exception. L'Assemblée arrête le 31 juillet 1789 que « les représentants de la nation sont strictement obligés de faire juger et punir ceux qui seraient accusés et convaincus d'avoir attenté au salut, et à la liberté, et au repose public » ²⁴. C'est ce principe qui justifie l'instauration de la responsabilité ministérielle.

L'Assemblée nationale est donc « l'interprète de la nation », le juge de ce qui est bon pour elle et son défenseur. Cependant, le Roi est supposé être l'incarnation de cette même nation, cette double représentation entraîne une grande ambiguïté dans les rapports que l'Assemblée nationale entretient avec le Roi.

B. L'ambiguïté des rapports entre l'Assemblée nationale et le Roi

Dans le cadre d'une monarchie limitée, les relations entre le Roi et le Parlement sont toujours problématiques. Les deux principaux problèmes qui sont posés à l'été 1789 sont, d'une part, l'existence d'une responsabilité ministérielle (1) et, d'autre part, la question du droit de *veto* du Roi (2).

1. La construction embryonnaire d'une responsabilité ministérielle

Le 13 juillet, l'Assemblée nationale s'exprime en tant qu'« interprète de la Nation ».

²⁰ Arrêté de l'Assemblée nationale du 25 juillet 1789, *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 277.

²¹ *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 178.

²² *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 279.

²³ Proclamation du 23 juillet 1789, *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 267.

²⁴ Arrêté de l'Assemblée nationale du 31 juillet 1789, *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 314.

Elle déclare d'abord « qu'il ne peut exister d'intermédiaire entre le Roi et l'Assemblée nationale ». Elle déclare ensuite « que les ministres et les agents civils et militaires de l'autorité sont responsables de toute entreprise contraire aux droits de la nation et aux décrets de cette Assemblée ». Elle déclare enfin « que les ministres actuels et les conseils de Sa Majesté, de quelque rang et état qu'ils puissent être, ou quelque fonction qu'ils puissent avoir, sont personnellement responsables des malheurs présents et de tous ceux qui peuvent suivre »²⁵. L'Assemblée nationale considère donc les ministres du Roi comme responsables devant elle.

Le Roi finit par se plier à cette demande. L'Assemblée nationale en prend acte dans la proclamation du 23 juillet 1789. Le 31 juillet, elle « persiste dans ses précédents arrêtés relatifs à la responsabilité des ministres et agents du pouvoir exécutif, à l'établissement et d'un tribunal qui prononcera, et d'un comité destiné à recueillir les indications, instructions et renseignements qui pourront lui être envoyés »²⁶.

2. L'acceptation aisée de la sanction royale et du pouvoir exécutif de Roi

Concernant le *veto* royal, tout au long de l'été, il semble y avoir un consensus sur le fait que le pouvoir législatif est partagé entre l'Assemblée nationale et le Roi. Ainsi, la loi n'est parfaite qu'après avoir reçu l'approbation du Roi. Ce principe ne vaut cependant pas pour la Constitution.

Le 11 septembre 1789, l'Assemblée nationale adopte à la « très grande majorité » le principe du droit de *veto* royal. Le débat portait finalement seulement sur le point de savoir s'il serait suspensif ou définitif. Il est finalement arrêté par l'Assemblée que le *veto* du Roi est suspensif à la majorité de 673 voix.

Le *veto* suspensif royal est admis sans difficulté.

Par ailleurs, l'ensemble du pouvoir exécutif est laissé au Roi. La délimitation est plus floue en ce qui concerne le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Ces deux pouvoirs sont souvent confondus comme étant tous deux ceux de l'exécution des lois.

Le décret relatif à l'abolition des privilèges supprime les justices seigneuriales. Bien plus qu'une distribution des pouvoirs-fonctions entre les pouvoirs-organes, la priorité est la destruction de l'ordre féodal, l'affirmation de l'indépendance de l'Assemblée et de sa liberté à déterminer la nouvelle Constitution librement, sans la sanction du Roi.

²⁵ *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 229-230.

²⁶ Arrêté de l'Assemblée nationale du 31 juillet 1789, *Archives parlementaires*, Tome VIII, p. 314.