

SIEYÈS, UN JURISTE PRÉCURSEUR

Hubert BENOIST



Né à Fréjus en 1748, Sieyès est sans doute le personnage historique qui a le plus participé aux débats de la période révolutionnaire sur les institutions qu'il convenait de donner à la France en remplacement de celles de l'Ancien Régime.¹ De la brève tentative de monarchie constitutionnelle en 1791 à la consolidation de l'empire autoritaire et héréditaire de Napoléon I^{er}, nombreuses furent ses propositions d'organisation des pouvoirs publics, même si toutes ne furent pas retenues.

Les idées constitutionnelles de Sieyès étaient bien entendu marquées du sceau de son époque. Elles ont donc été largement oubliées depuis, telle l'exigence du suffrage censitaire qui réservait le droit de vote aux propriétaires.

En revanche l'une de ses propositions sur le contrôle de la conformité des lois à la constitution a été reprise récemment, lorsque le droit de saisir le Conseil constitutionnel a été étendu à tous les citoyens. Il est dommage que le nom de Sieyès ait été peu mentionné dans les commentaires publiés sur cet important changement.

Afin de rompre ce silence et de réparer cet oubli, on résumera ici les grandes lignes de la modification institutionnelle intervenue et l'on remontera à la source de cette réforme ; on y retrouvera Sieyès.

Une réforme constitutionnelle récente

Depuis le 1^{er} mars 2010, une nouvelle procédure permet de faire vérifier par le Conseil constitutionnel la conformité des lois votées par le Parlement à la Constitution de la V^e République : désormais, au cours d'un procès, toute personne impliquée peut contester la constitutionnalité d'un texte de loi qui lui est opposé.²

Cette contestation peut être soulevée devant tous les tribunaux, qu'il s'agisse d'une juridiction pénale, civile, commerciale ou administrative. Le procès sera alors suspendu. Après vérification du caractère réellement sérieux de la question soulevée, celle-ci sera transmise par les juges au Conseil constitutionnel. Ce dernier examinera la conformité de la loi en cause avec la Constitution ; en cas d'incompatibilité, la disposition jugée inconstitutionnelle sera abrogée. Totalement supprimée, elle ne pourra donc plus être invoquée ni dans le procès en cours, ni dans aucune autre situation.

Cette nouvelle procédure appelée "question prioritaire de constitutionnalité" (en abrégé « QPC » pour les gens de robe pressés) représente une petite révolution juridique.

Jusqu'ici, saisir le Conseil constitutionnel était réservé à certains membres de la classe politique : depuis 1974, soixante députés ou soixante sénateurs peuvent ainsi déclencher une

procédure de vérification de la constitutionnalité d'un texte législatif ; comme on l'a vu dans la pratique, il s'agit souvent pour des parlementaires de l'opposition de combattre un texte adopté par la majorité au pouvoir. Le président de la République, le premier ministre et les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat disposent également de la possibilité de saisir le Conseil constitutionnel, ceci depuis 1958.

Désormais, à l'occasion d'un procès, tous les justiciables peuvent saisir le Conseil constitutionnel.

Comme l'on pouvait s'y attendre, dans des procédures pénales en cours, les avocats des personnes poursuivies ont déjà mis en cause la constitutionnalité de certaines dispositions du Code de procédure pénale sur la garde à vue, alors même que ces dispositions sont en vigueur depuis longtemps. Ces avocats se sont référés au principe de la présomption d'innocence inscrit dans les articles 7 et 9 de la Déclaration de 1789, laquelle déclaration a toujours valeur constitutionnelle.³

De manière plus générale, au milieu du mois d'avril 2010, on indiquait déjà que plus de cent questions prioritaires de constitutionnalité avaient été transmises par les juges au Conseil d'État et à la Cour de cassation chargés de filtrer ces demandes.⁴

Cette avancée considérable dans la protection des libertés et droits individuels était réclamée par de nombreux juristes depuis que la Constitution de 1958 avait mis en place un Conseil constitutionnel.⁵

Les sources lointaines de la récente réforme constitutionnelle

Mais bien avant les débats contemporains, Sieyès, un des hommes politiques marquants de la Révolution française, avait conçu déjà un mécanisme de ce type en proposant en 1795 la création d'une « *jurie constitutionnaire* ». On élaborait alors la constitution de l'an III, celle qui institua le régime du Directoire (1795-1799). Sieyès ne fut pas écouté et sa proposition ne fut pas retenue. Mais puisque son inspiration a été reprise dans la réforme récente, il vaut la peine de remettre au jour certaines de ses idées.

Comme on le sait, Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836) était originaire de Fréjus. Alors que ses études au séminaire de Saint-Sulpice auraient pu le mener vers une carrière ecclésiastique, il devient à partir de 1788 l'un des acteurs les plus en vue de la période mouvementée qui s'ouvre avec la réunion des États généraux. Très vite ses écrits font connaître son nom, notamment le fameux *Qu'est-ce que le Tiers État ?*. On le trouvera ensuite longtemps sur les devant de la scène politique, soit qu'il siège dans les assemblées successives, telles l'Assemblée constituante ou la Convention, soit qu'il occupe des fonctions gouvernementales sous le Directoire ou sous le Consulat. Cette vie politique bien remplie prendra fin lorsqu'il lui faudra s'exiler en Belgique de 1816 à 1830 : durant la Restauration, les Bourbons revenus sur le trône ne pouvait lui pardonner d'avoir voté la condamnation de Louis XVI. Sieyès est mort à Paris en 1836.

Tout au long de sa vie publique, par ses écrits, ses discours et ses propositions, Sieyès a souvent et activement participé aux débats sur les institutions que l'on tentait de donner à la France. Il a notamment participé à la rédaction de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et proposé sans succès un projet de constitution en 1790.

Durant les années suivantes, alors que les soubresauts de la Révolution faisaient échouer les unes après les autres les tentatives de constitutions stables, Sieyès acquit une notoriété considérable par ses projets et ses propositions : « *À mesure que les diverses constitutions de*

la Révolution faisaient faillite, sa cote remontait, il tendait à redevenir le souverain pontife de la science politique, l'ingénieur inégalable en constitutions ». ⁶

Ainsi en 1795, peu après la chute de Robespierre et la fin de la dictature du Comité de salut public, la Convention élabore le texte qui sera la constitution du Directoire. Sieyès prend part à ces travaux et intervient dans les débats.

Cette nouvelle constitution, dite de l'an III, sera peu démocratique. Elle confirme le suffrage censitaire en réservant le droit de vote aux seuls citoyens possédant un titre de propriété (article 35). Cependant elle comporte une déclaration des droits d'inspiration libérale et réintroduit la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

La « jurie constitutionnaire » proposée par Sieyès

Le 25 juillet 1795, durant les débats de la Convention qui préparent le texte, Sieyès expose ses vues dans un long discours. Parmi ses propositions, il lance l'idée d'une sorte de tribunal supérieur chargé de vérifier la conformité des lois à la constitution.

L'appellation qu'il suggère de donner à cette nouvelle juridiction montre que Sieyès était aussi un précurseur de la défense de la langue française : « *Je demande d'abord un jury de constitution, ou, pour franciser un peu plus le mot de jury, et le distinguer dans le son de celui de juré, une jurie constitutionnaire. C'est un véritable corps de représentants que je demande, avec mission spéciale de juger les réclamations contre toute atteinte qui serait portée à la constitution* ». ⁷

La proposition ne sera pas retenue, ni en 1795, ni en 1799 lorsque Sieyès la soutiendra à nouveau pendant les travaux préparatoires d'une nouvelle constitution, celle du Consulat. Si cette proposition avait été adoptée, l'innovation aurait été considérable dans l'histoire des institutions publiques de notre pays.

La *jurie constitutionnaire* aurait été une assemblée nombreuse, comptant une centaine de membres choisis initialement par la Convention elle-même parmi les députés ou les anciens députés. Ensuite le renouvellement se serait fait par cooptation, à partir d'une liste de notables.

Cette *jurie constitutionnaire* aurait d'une part été chargée d'attributions de caractère politique : elle aurait nommé les membres des assemblées législatives (le Tribunat et le Corps législatif) sur des listes nationales d'éligibles choisis par le vote des citoyens propriétaires ; elle aurait eu aussi le pouvoir exclusif de proposer des révisions de la constitution. Ces deux premières attributions visaient à assurer la stabilité du régime, préoccupation essentielle de Sieyès en 1795.

Mais une autre fonction de cet organe original visait aussi à faire respecter la constitution et à assurer la protection des libertés individuelles contre les empiètements du pouvoir législatif. Cette attribution correspondait également à une préoccupation de Sieyès.

Le dispositif qu'il avait conçu aurait, en résumé, été le suivant :

La *jurie constitutionnaire* aurait été habilitée à contrôler la constitutionnalité des textes adoptés par les deux assemblées législatives ; les textes déclarés inconstitutionnels auraient été déclarés « *nuls et non avenue* ». Surtout la possibilité de saisir la *jurie constitutionnaire* aurait été accordée aux citoyens eux-mêmes. Le seul frein prévu dans ce mécanisme était que le requérant pouvait être puni d'une amende s'il était finalement jugé que sa réclamation n'avait pas de motif.

Le rapprochement avec la réforme constitutionnelle de mars 2010 est facile. En imaginant et en proposant ce qu'il appelait aussi un « *Tribunal de cassation dans l'ordre constitutionnel* », Sieyès était donc bien un juriste précurseur.

Sieyès oublié : l'absence de contrôle de la constitutionnalité des lois jusqu'en 1958

Ecartée en 1795, la proposition de Sieyès fut singulièrement déformée en 1799. Certes ce fut à partir des projets constitutionnels de Sieyès que se déroulèrent avec Napoléon Bonaparte les discussions qui donnèrent finalement naissance à la constitution de l'an VIII, celle du Consulat. Mais, dans le contexte autoritaire du nouveau régime, le mécanisme retenu pour faire respecter la Constitution représentait plus un simulacre qu'une garantie : théoriquement chargé d'annuler les lois contraires à la Constitution, le Sénat n'a pas une seule fois joué ce rôle jusqu'à la chute du premier Empire.

Une autre considération plus fondamentale explique que l'idée de Sieyès n'ait pas survécu aux débats constitutionnels de 1795 et 1799 et que le contrôle de la constitutionnalité des lois ne soit apparu qu'en 1958 dans le texte officiel fondateur de la V^e République : au monarque de l'Ancien Régime, souverain en chair et en os, la Révolution française avait substitué la Nation, entité abstraite, elle aussi souveraine. Or la Nation s'exprimait par ses représentants et la loi votée par eux était « *l'expression de la volonté générale* » (article 6 de la Déclaration de 1789). La volonté des représentants étant la volonté de la Nation souveraine elle-même, il en résultait que la loi qu'ils adoptaient ne pouvait être soumise à aucun contrôle. Cette conception de la position prééminente de la loi dans l'ordre juridique a dominé le droit public français pendant près de deux siècles, jusqu'en 1958, lorsque fut créé le Conseil constitutionnel.

Jusqu'à là on avait voulu oublier la question majeure soulevée par Sieyès dans les débats de 1795, lorsqu'il soulignait la nécessité d'un organe de contrôle afin de faire respecter la règle constitutionnelle : « *Une constitution est un corps de lois obligatoires, ou ce n'est rien ; si c'est un corps de lois, on se demande où sera le gardien, où sera la magistrature de ce code. Il faut pouvoir répondre* ». La réponse se fit beaucoup attendre.

NOTES

1 Le biographe de Sieyès, Jean-Denis Bredin n'a-t-il pas sous-titré son livre : « La clé de la Révolution Française » ? (J. L. Bredin, *Sieyès*, éditions de Fallois, 1988).

2 Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution, *Journal officiel* du 11 décembre 2009.

3 *Le Monde*, 1^{er} et 2 août 2010. Dans sa décision du 30 juillet 2010, le Conseil constitutionnel a invalidé les dispositions du Code de procédure pénale sur la garde à vue, en fixant la date d'application de sa décision au 1^{er} juillet 2011.

4 *Le Monde*, 16 avril 2010.

5 Pour une étude complète de la QPC, voir sur le site Internet du Conseil constitutionnel l'article de M. Guillaume, secrétaire général du Conseil constitutionnel daté du 19 février 2010.

6 J. J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, 5^e édition, Dalloz, p. 97.

7 Séance du 25 juillet 1795 de la Convention, débats, p. 293.