



**HAL**  
open science

## Le roi “ dans ” la Charte de 1814. Prisons imaginaires

Oscar Ferreira

► **To cite this version:**

Oscar Ferreira. Le roi “ dans ” la Charte de 1814. Prisons imaginaires. Jus Politicum : Revue de droit politique, 2014, 13. hal-01552779

**HAL Id: hal-01552779**

**<https://hal.science/hal-01552779v1>**

Submitted on 21 Apr 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Le Roi « dans » la Charte de 1814 *Prisons imaginaires*

Par Oscar Ferreira

« Les scènes de demain ne me regardent plus ; elles appellent d'autres peintres : à vous messieurs ». F.-R. de Chateaubriand, *Mémoires d'outre-tombe*, XLIII, 18

« Peu importe que le trône l'ait dictée ; il l'a dictée parce que seul il avait la parole. Mais il n'était pas libre de ne pas la dicter »<sup>1</sup>. En tempérant la théorie officielle de l'octroi par le poids indubitable du climat politique et social de la première Restauration, le doctrinaire Charles de Rémusat se faisait l'écho d'un sentiment général. Le propos ne visait pas uniquement à conduire le Roi et ses successeurs à révéler la Charte : il s'agissait bien de lui affecter une mission en totale rupture avec les derniers siècles d'Ancien Régime, eux-mêmes reniés par les ultras en vertu de l'irrespect des limitations traditionnelles de la monarchie française. En veillant à emprisonner le Roi dans la Charte ou dans une « constitution ancienne » qui aurait survécu<sup>2</sup>, les différents bords politiques cherchaient peut-être une solution impossible : comment imposer un carcan à un monarque ayant lui-même rompu les digues ? Car si les rois absolutistes ont, par le passé, bafoué certaines règles élémentaires de la monarchie tempérée, Louis XVIII venait peut-être de commettre l'irréparable en entérinant une nouveauté révolutionnaire, le pouvoir constituant, sous couvert de la neutraliser à son profit. Prises à défaut, les limitations jusnaturalistes et contractualistes semblaient inefficaces, sauf à croire aux vertus d'une prison imaginaire qui aurait tôt fait de se muer en cauchemar à l'image de l'œuvre de Piranèse. En débarrassant la Charte de ses fictions juridiques afin de mieux exposer la nudité des faits, le fond de la pensée de Rémusat entre alors en résonance avec les préoccupations de la sociologie juridique voire avec les convictions modernes d'un réaliste comme Karl Olivecrona : le droit serait-il dans la tête ?<sup>3</sup> Son respect serait-il conditionné par la force, par des causes sociales et psychologiques, soit autant « d'impératifs indépendants » expliquant qu'un individu, même un roi, y obéisse ? Mais, en réduisant le roi à un individu soumis au même type de pressions, ne risque-t-on pas de perdre ce qui constitue l'attrait de la royauté, cet être à part, véritable centre libérateur des passions à une époque où la raison mise sur un piédestal a, selon certains, produit une aliénation générale<sup>4</sup> des plus paradoxales ?

L'emploi des guillemets pour encadrer le mot « dans » ne doit ici rien au hasard. La préposition « dans » a ceci de particulier qu'elle exprime autant un rapport d'intériorité, la présence au sein d'un espace, qu'une manière, une façon d'évoquer une situation ou un état. Or, affirmer que le Roi est « dans » la Charte pose inévitablement problème sous ce double rapport. Le cas paraît bien connu : si le Roi n'est pas absent de la lettre de la Charte, il n'a

<sup>1</sup> Ch. de Rémusat, article « France », paru dans *Le Globe*, t. VII, n° 95, 28 novembre 1829, p. 754.

<sup>2</sup> L'idée apparaît dès le retour du Roi, comme dans cette brochure anonyme : « [...] nous avons bientôt reconnu qu'une Charte [...] n'était point l'abrogation de cette constitution ancienne, qui seule a conservé ses droits [ceux du roi] et ceux de son prédécesseur, au milieu de tant de lois usurpatrices de ce nom ; mais qu'elle était seulement une Ordonnance, relative à la manière d'exercer l'autorité royale, et que si elle semble ne garantir qu'une partie de la constitution légitime, elle n'a pas la prétention d'en anéantir les points sur lesquels elle garde le silence. Et comment le prétendrait-elle, puisque le roi, qui ne règne que par les lois fondamentales, n'en a jamais reçu le pouvoir de les changer sans le concours de la nation légitimement assemblée ? ». *Constitution du temps, garantie des mœurs nationales*, Paris, Méquignon fils aîné, 1814, p. III. Elle deviendra récurrente à droite.

<sup>3</sup> P. Brunet, « Le droit est-il dans la tête ? », in *Jus politicum*, n°8, 2012.

<sup>4</sup> Voir les pages consacrées aux *Prisons imaginaires* de Piranèse par Manfredo Tafuri dans *Projet et Utopie*. Selon son interprétation audacieuse, l'œuvre symbolise l'écroulement des valeurs de l'ancien ordre, faisant place au désordre. La prison dépeint la nouvelle condition existentielle de la collectivité, à la fois libérée d'un ancien joug moral et condamnée par sa propre rationalité. L'aliénation générale et globale exposée par le graveur italien du XVIII<sup>e</sup> siècle représenterait notre présent, dans une critique annonçant et dénonçant nos régimes capitalistes ; la fascination exercée par cette œuvre sur les romantiques français du XIX<sup>e</sup> s'explique donc par ce jeu de miroir.

nullement l'intention de se laisser emprisonner de la sorte. Louis le Désiré espérait pouvoir se dégager, en droit comme en pratique, de tout texte constitutionnel. L'expérience tragique de son frère devait lui servir de leçon : reconnu initialement comme étant « hors de la Constitution » en vertu de la théorie de l'acceptation<sup>5</sup>, Louis XVI avait fini par plier sous le poids de la conjoncture, au point d'accepter, en 1791, la « constitutionnalisation de la royauté » selon l'expression de Maurice Deslandres. Ainsi ravalé au rang de pouvoir constitué et réduit à la condition de fonctionnaire public, le « nouveau » Roi à l'inviolabilité conditionnée dépendait désormais du respect d'une prison de papier qui ne ferait pas long feu.

En réaction à ces événements, la stratégie de Louis XVIII passe par le maintien de la fonction royale en dehors de toute constitution. Il lui importe donc de préserver intacte la puissance royale<sup>6</sup>, sauf à consentir de façon ostentatoire quelques sujétions d'exercice<sup>7</sup>. En attestent autant l'absence de définition du pouvoir royal, le Titre II consacré aux *Formes du gouvernement du roi* esquivant le sujet en l'abordant sous un autre angle, que les multiples précautions présentes au sein du préambule du document : ce dernier rehausse notamment un « premier devoir du roi » qui consiste à « conserver [...] les droits et prérogatives de notre couronne », legs des siècles. Octroyée le 4 juin 1814, la Charte procède donc officiellement du Roi, la loi du 22 mars 1822 s'efforçant, par la suite, de transformer en délit toute critique de l'octroi<sup>8</sup>. Si le concept d'autolimitation a été avancé, en Allemagne notamment, il semble ardu d'admettre la thèse selon laquelle la personne à l'origine de la Charte puisse voir ses attributions être limitées par ce même texte ou par sa propre volonté. Ce n'est pas tant la difficulté à accepter la relégation du pouvoir constituant au rang de pouvoir constitué qui dérange, que les renvois plus ou moins subtils à la théorie statutaire de la couronne qui invalide d'avance toute atteinte portée aux prérogatives et plus largement à la souveraineté du Roi. La théorie des deux corps du Roi, encore manifeste en 1814, préserve ici son importance : si le roi, personne physique, peut tolérer des sujétions d'exercice de son pouvoir afin de s'adapter à l'air du temps comme en témoigne le propre préambule de la Charte<sup>9</sup>, le Roi, personne morale, ne saurait y être tenu, préservant ainsi l'intégrité de son autorité, au bénéfique naturel des successeurs de la fonction<sup>10</sup>.

En vérité, l'autolimitation n'existe pas dans la pensée du Roi ; l'auteur de la Charte croit en l'hétérolimitation traditionnelle du pouvoir royal<sup>11</sup>. La correspondance de Louis

---

<sup>5</sup> Formule empruntée à G. Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, Paris, PUF, 2010, pp. 32-58. Si le Roi est appelé à accepter la Constitution, c'est parce que le socle de sa légitimité à l'origine de sa désignation, est antérieur et extérieur au texte soumis à son approbation.

<sup>6</sup> « Un roi qui n'a pas assez de pouvoir, fait plus de mal que de bien » : puisée dans le testament de Louis XVI, la formule sera retranscrite par Louis XVIII en guise de correction du premier projet de Charte soumis à lui. Voir Archives du ministère de la Justice, BB30-191(1).

<sup>7</sup> Dans une lettre à Ferdinand IV de Naples, il déclarait ne pas avoir voulu être « roi par la grâce du Sénat, mais qu'il avait donné une constitution à ses peuples parce que c'était l'esprit du siècle et qu'il valait toujours mieux la donner que la recevoir ». Cité par Ph. Mansel, *Louis XVIII*, Paris, Pygmalion/Watelet, 1982, p. 192.

<sup>8</sup> Nous ne reviendrons pas ici sur des thèmes traités par d'autres lors de la journée d'études, et par nos soins au sein de notre thèse : *Le pouvoir royal (1814-1848). A la recherche du quatrième pouvoir ?*, UPEC, 2010.

<sup>9</sup> « Nous avons considéré que, bien que l'autorité tout entière résidât en France dans la personne du roi, ses prédécesseurs n'avaient point hésité à en modifier l'exercice, suivant la différence des temps ».

<sup>10</sup> Depuis le XII<sup>e</sup> siècle, les juristes distinguent le pouvoir royal de son détenteur. Voir J.-L. Harouel *et al.*, *Histoire des institutions de l'époque franque à la Révolution*, Paris, PUF, 1994, 6<sup>e</sup> éd., p. 215. Cette dissociation permettra de dégager l'idée de Couronne qui symbolise « la communauté et son intérêt commun dont le roi est le gardien » (J. Barbey/Fr. Bluche/St. Rials, *Lois fondamentales et succession de France*, Paris, DUC, 1984, 2<sup>e</sup> éd., p. 5) : le roi reçoit donc la Couronne dans des conditions particulières qui lui sont extérieures, et qu'il ne peut en conséquence modifier.

<sup>11</sup> Ses écrits renvoient toujours à un principe supérieur (Dieu, tradition) qui lui impose de suivre une conduite. Mais une conduite libératrice, permettant au chrétien de fuir la licence dans la mesure où « le principe de la liberté se trouve dans l'Évangile : « Ne faites pas aux autres ce que vous ne voulez pas qui vous soit fait » » (avril 1797, in *Lettres et instructions de Louis XVIII au comte de Saint-Priest*, Paris, librairie d'Amyot, 1845, p.

XVIII trouble le lecteur en raison des prisons imaginaires qu'il a lui-même conçues et qui le disqualifient presque des fonctions royales auxquelles il aspirait. Prisonnier de son esprit enraciné dans l'Ancien Régime, de son héritage historique et de son corps atteint d'obésité et de goutte, Louis XVIII ne se pensait pas à la hauteur d'une royauté qui se devrait d'être, à l'image de son temps, comme revenue au XVI<sup>e</sup> siècle<sup>12</sup>, à une époque où l'origine du pouvoir importait moins que son exercice vertueux ou glorieux<sup>13</sup>. En ce sens, la légitimité dynastique marquait le pas face à la légitimité personnelle<sup>14</sup>, jugement que renforcera la réussite de Bonaparte. Or, sans vouloir faire de la psychologie du droit, c'est cet aspect des choses qui explique le rapport étrange unissant Louis XVIII à sa Charte, ce texte venant précisément compenser son manque de légitimité personnelle...mais aussi dynastique.

Un aspect plus méconnu mérite en effet d'être remis en lumière. En s'efforçant de comprendre les raisons de la chute du trône en 1792 et d'interroger la légitimité de la branche aînée des Bourbons, les milieux intellectuels de la Restauration aboutissent au même constat : la déchéance royale fut un accident prévisible, résultant moins d'une Révolution incontrôlable ayant égaré la France, que d'une corruption interne à la royauté, cessant d'être cette institution modérée par les valeurs chrétiennes et par les mœurs françaises. Créatrice et colporteuse de métaphores, l'époque présente ainsi la royauté sous les traits d'un arbre typiquement « français »<sup>15</sup>, victime d'un « mildiou absolutiste » et finalement déraciné par la tempête révolutionnaire. La dégénérescence des Capétiens imita celle des Mérovingiens et des Carolingiens, oublieux des leçons de l'histoire et des vertus, longuement enseignées pendant l'enfance du dauphin, faisant du Roi un modèle cultivant les qualités inhérentes aux bons chefs d'État : piété, justice, vaillance, bonté, magnanimité, amour pour leur peuple...

Au fond, cette reprise dénaturée de la fable du chêne et du roseau vise à dicter une conduite au Roi ; elle lui recommande de replonger ses racines dans ce qui fit la force du trône : la religion et les lois fondamentales du royaume. A la chute de l'Aigle, Louis XVIII devait en effet se méfier de deux ennemis. Le spectre de la *Glorieuse Révolution* anglaise, d'une part, qui véhiculait son lot de préjugés, à commencer par l'inadéquation entre des principes nouveaux révolutionnaires et une dynastie ancienne ; cette épée de Damoclès devra certes attendre 1830 pour accomplir sa destinée, mais fut installée dès 1814, en faveur de

---

23). L'octroi répond donc à un seul but : celui d'éviter au peuple de se faire du mal en mésusant du pouvoir constituant ; car, contrairement au roi, le peuple, réuni en foule, ne rencontre plus de limites extérieures (voir les observations du Roi au mémoire de Saint-Priest, 5 juin 1799, in *Ibid.*, pp. 81-82). Pour le roi, contrairement à ce que laisse entendre sa diplomatie, la constitution sénatoriale présentait de bons articles, mais reposait sur de mauvaises bases susceptibles de nuire aux Français. Sur cette interprétation, voir S. Le Gal, « La dignité royale durant la Restauration et la Monarchie de Juillet : perspectives constitutionnelles », in *Revue historique de droit français et étranger*, 2008, n°3, p. 334 en note.

<sup>12</sup> «[...] l'Angleterre se trouve, comme l'Europe entière, à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, tandis que la France, en moins de dix années, est revenue à la fin du XVI<sup>e</sup>, et peut-être à une époque plus éloignée, sans que l'on puisse comprendre comment cela est arrivé ». Lettre au duc d'Harcourt, ambassadeur de Louis XVIII à Londres, 18 septembre 1795, in *Correspondance et écrits politiques de S.M. Louis XVIII, roi de France et de Navarre*, Paris, Rapilly, 1824, p. 44.

<sup>13</sup> «[...] je n'ai fait qu'une campagne, dans laquelle on a à peine tiré un coup de canon ; mon inactivité forcée donne occasion à mes ennemis de me calomnier [...]. Puis-je conquérir ainsi mon royaume ? et, supposant que mes fidèles sujets obtiennent un tel succès que je n'aie qu'à me présenter pour obtenir ma couronne, pourrais-je, par-là, acquérir la considération personnelle qui n'est peut-être pas absolument nécessaire à un Roi du XVIII<sup>e</sup> siècle, mais qui est indispensable à un Roi du XVI<sup>e</sup> siècle comme je suis ? ». *Ibid.*, p. 45.

<sup>14</sup> «[...] je le répète, si je n'acquies pas une gloire personnelle, si mon trône n'est pas entouré de considération, mon règne sera peut-être tranquille, par l'effet de la lassitude générale ; mais je n'aurai pas construit un édifice solide ». *Ibid.*, p. 46.

<sup>15</sup> On le compare même à « un vin généreux, né de la terre de la patrie, et mûri par le soleil de la France » ! *De Buonaparte, des Bourbons et de la nécessité de se rallier à nos princes légitimes pour le bonheur de la France et celui de l'Europe*, in Fr.-R. de Chateaubriand, *Écrits politiques (1814-1816)*, Genève, Droz, 2002, p. 75.

candidatures *a priori* improbables, du duc d'Orléans à Bernadotte<sup>16</sup>. La métaphore du greffon, d'autre part, qui rencontrait en chemin la mise en garde de Sénèque : *Non convalescit planta quae saepe transfertur*<sup>17</sup>. Afin d'éviter l'échec de la transplantation, le Roi n'avait pas d'autre choix que celui d'en référer à l'ancienne constitution du royaume, non à une nouvelle constitution<sup>18</sup>.

Dans ces conditions, la Charte ne pouvait être perçue comme une constitution : instrument de gouvernement dans la pensée ultra voire au-delà, elle se voit ravalée au statut de complément d'une constitution déjà formée, voire naturelle et comme inhérente aux mœurs et à l'esprit des Français. Même Royer-Collard, l'un de ses plus célèbres défenseurs, n'était pas étranger à ce type de raisonnement<sup>19</sup>. Stéphane Rials a ainsi pu parler « d'incomplétude de la Charte », en soulignant notamment la brièveté du texte et ses renvois cachés<sup>20</sup>. Une telle logique s'affichait ostensiblement au retour des Bourbons : dans une brochure au succès réel publiée en 1814, l'avocat et sous-préfet Ducancel dissociait le « droit constitutionnel », immuable comme l'État et ne pouvant à ce titre être écrit, du « droit public », un « droit mobile et changeant »<sup>21</sup> ; son projet de Charte s'insérait naturellement dans cette seconde catégorie<sup>22</sup>... Un tel ressenti devait donc perdurer : l'expression « d'acte additionnel aux lois fondamentales de la monarchie » sera même hasardée par le journal *Le Drapeau Blanc* (numéro du 3 janvier 1825), singeant l'intitulé de l'éphémère « Benjamine ».

Il ne pouvait de toute manière en être autrement : la véritable pensée royaliste se révèle en effet fermement attachée à la conception médiévale qui consacre Dieu au rang d'unique détenteur de la *potestas constituens*. Cela aboutissait, d'une part, à rejeter le concept même de pouvoir constituant, en tant que nouveauté issue de la Révolution, un pouvoir de dissolution sociale dangereux par sa seule nature et sur lequel il convient de jeter le voile<sup>23</sup>. D'autre part, cela permettait de fustiger le principe même de l'écriture dans le domaine constitutionnel : si

<sup>16</sup> G. de Bertier de Sauvigny, *La Restauration*, Paris, Flammarion, 1999, pp. 9-43.

<sup>17</sup> Sénèque, *Epistulae morales ad Lucilium*, 2,2. Traduction : « Une plante trop souvent transplantée s'affaiblit ».

<sup>18</sup> « A la fin de nos deux premières races, par l'effet d'un mouvement régulier et légitime [...], lorsque des princes de la maison Carlovingienne et Capétienne se substituèrent aux princes de la race précédente, ils eurent soin de placer leur droit nouveau sur le sol de toutes les anciennes légitimités, afin de s'y enter et de s'y légitimer. [...] c'est la contrepartie qu'on propose à Louis XVIII. C'est son droit ancien, pur et légitime qu'on lui propose de déraciner, pour le planter dans une terre nouvelle et originairement illégitime, à l'effet d'en prendre la sève et la caractère ; c'est-à-dire de se délégitimer, autant qu'il lui sera possible ». Comte de Montlosier, *De la monarchie française au 1<sup>er</sup> mars 1822*, Paris, Gide fils, 1822, pp. 59-60.

<sup>19</sup> « Certes nous possédons [...] la plus antique des races royales [...]; cependant sa source n'est pas cachée [...] ; nous la découvrons, et nous voyons au delà d'autres races de rois, et la France avec un droit public, très imparfait sans doute, mais qui était à elle, qu'elle ne tient pas de son nouveau roi, et qu'il n'aurait pas pu lui ravir. Ce droit public [...] reposait tout entier sur la doctrine du contrat et de la réciprocité ; il a traversé les longs âges de la monarchie féodale, et quelque progrès qu'ait fait le pouvoir royal dans les derniers temps, il n'a jamais été entièrement détruit. Eut-il péri dans les lois, il se serait conservé dans les esprits, asile inexpugnable de la dignité de l'homme contre les entreprises de l'autorité ». Discours sur les crédits extraordinaires (1823), in Pr. de Barante, *La vie politique de M. Royer-Collard. Ses discours et ses écrits*, Paris, Didier, 1863, 2<sup>e</sup> éd., t. II, p. 187. Voir M. Pertué, « Royer-Collard et la Charte de 1814 », in *Historia Constitucional*, n°15, 2014, pp. 23-69.

<sup>20</sup> St. Rials, *Révolution et contre-révolution au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, DUC/Albatros, 1987, p. 101. La Charte de 1814 contient 76 articles très brefs et n'aborde pas volontairement certains sujets comme la vacance du pouvoir ; elle diffère en cela des précédentes constitutions : celle de 1791 en comprend plus de 200 à titre de comparaison.

<sup>21</sup> Ch.-P. Ducancel, *La constitution non écrite du royaume de France, et les preuves qu'elle n'a jamais cessé, un seul instant, d'être en vigueur depuis Clovis jusqu'à ce jour*, Paris, Hacquet/De Bray, 1814, p. 3.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>23</sup> Ce refus du pouvoir constituant reprend les termes du débat employés par les députés « noirs » sous la Constituante. Cf. J. de Saint-Victor, *La première contre-révolution (1789-1791)*, Paris, PUF, 2010, pp. 111-120. Ce type de défense peut être perçu comme paradoxal, dans la mesure où les ultras participaient eux-mêmes du mouvement, généralisé depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, réclamant plus de transparence politique, quitte à incriminer la raison d'État et autres *arcana imperii*. Mais il ne faudrait pas oublier que la constitution, au sens où ils l'entendent, est en vérité un produit plus ou moins inspiré par la Providence, dans la lignée d'un juriste d'Ancien Régime comme Guy Coquille pour qui les lois fondamentales du royaume peuvent être « révélées ».

le recours à l'écrit trahit l'inefficacité d'anciennes règles qu'il s'agit par conséquent de renouveler solennellement, il représente surtout le fruit de l'orgueil humain, ce prélude au despotisme<sup>24</sup>. Comme tout être vivant, la France a donc toujours eu une constitution. Mieux, selon Bonald, la stabilité intrinsèque de règles coutumières, en laissant transparaître la main de Dieu, fonde toute la différence entre le pouvoir absolu des rois de France, inaptes à les modifier, et le pouvoir despotique des princes orientaux et, à leur suite, révolutionnaires<sup>25</sup>.

Pour le dire autrement, la vraie prison du Roi ne peut avoir été conçue que par Dieu. Qu'il nous soit ainsi permis d'esquisser un parallèle avec une antienne des milieux contre-révolutionnaires, relative à la place de la religion dans le droit et, de façon plus générale, de Dieu dans les institutions. Comme le prophétisait Joseph de Maistre : « Il serait un peu dur de chasser Dieu de partout ; mais c'est déjà quelque chose de l'enfermer strictement dans la Bible ; il ne reste qu'à brûler le livre »<sup>26</sup>. Or, le même programme risquait de faire pièce au pouvoir royal. Sans toujours atteindre le même niveau de clarté, plusieurs auteurs de la Restauration ont anticipé la démonstration de Wolfgang Schmale établissant un parallèle entre l'apparition de la notion moderne de constitution au XVIII<sup>e</sup> siècle et le processus de marginalisation de Dieu qui, sur fond de déchristianisation de la France, avait fini par saper les fondements de la monarchie de droit divin<sup>27</sup>. Enfermer le Roi dans une constitution produite par l'homme revenait donc à se priver du Roi très chrétien.

En cherchant à rompre avec l'absolutisme et à puiser ses racines dans une tradition plus ancienne, la Charte rappelle au Roi qu'en dépit de son caractère absolu des plus particuliers, il reste et doit demeurer une institution lestée de chaînes. Tout le paradoxe du Roi « dans » la Charte tient donc à une dualité inhérente à la théorie de l'octroi : car si la Charte vise, comme bien des constitutions écrites, à encadrer l'exercice et le détenteur du pouvoir, seul l'héritage d'Ancien Régime qu'elle recueille pouvait y parvenir (I). Au contraire, sa lettre écrite, legs révolutionnaire, laisse au monarque une échappatoire tentatrice quoique douteuse, oscillant entre despotisme de type napoléonien et dictature de salut public (II).

## I- Échec au Roi ? L'emprisonnement d'un pouvoir « dans » la Charte et son héritage

La Charte n'offre aucune définition du pouvoir royal. Son approche, sur ce point spécifique, s'avère plus empirique que théorique<sup>28</sup> : elle se contente en effet de dresser un ensemble de prérogatives, tout en garantissant au Roi, à travers la référence au sacre,

---

<sup>24</sup> Pour une première approche centrée sur Maistre : Y. Madouas, « La critique de l'écriture chez Joseph de Maistre » in *Revue de métaphysique et de morale*, Paris, Colin, 1971, n°3, pp. 344-361.

<sup>25</sup> «Le pouvoir absolu est constitué sur des lois fixes et fondamentales, «contre lesquelles, dit Bossuet, tout ce qu'on fait est nul de soi », et l'homme qui l'exerce doit administrer avec douceur et égard pour la faiblesse humaine. Le pouvoir despotique, au contraire, ne connaît ni fixité dans la constitution, ni tempérament dans l'administration ; et c'est ce qui rend si dure la condition des sujets, soumis à toutes les volontés d'un maître qui n'est soumis lui-même à aucune loi ». *Législation primitive, considérée dans les derniers temps par les seules lumières de la raison*, t. I, in L. de Bonald, *Œuvres complètes*, Genève, Slatkine reprints, 1982, vol. II, p. 9. Les comparaisons, répandues jusque dans l'art, entre Napoléon et l'Empereur Justinien, visaient originellement à glorifier la réussite de Bonaparte et à louer les vertus de « son » Code, successeur autoproclamé du *Corpus iuris civilis*. Elles serviront, sous la Restauration, à flétrir l'attitude de « l'usurpateur », et sa volonté de se présenter lui-même sous les traits de la *lex animata*, adaptation du grec *nomos empsychos* affublé aux despotes orientaux.

<sup>26</sup> *Examen de la philosophie de Bacon*, in J. de Maistre, *Œuvres complètes*, Genève, Slatkine reprints, 1979, tome VI, p. 262.

<sup>27</sup> W. Schmale, *Entchristianisierung Revolution und Verfassung. Zur Mentalitätsgeschichte der Verfassung in Frankreich 1715-1794*, Berlin, Duncker & Humbolt, 1988, pp. 20-30.

<sup>28</sup> La Charte tenterait-elle une curieuse synthèse entre la logique des lois fondamentales du royaume et celle des constitutions ? A la fin de l'Ancien Régime, l'emploi de ces deux expressions trahit deux approches différentes : la première, en se contentant d'accumuler des principes sans cohérence, obéit à une démarche empirique ; la seconde, en se liant à un ordre global des choses présenté comme harmonieux, offre une cohérence d'ensemble de facture théorique. Voir A. Vergne, *La notion de constitution d'après les cours et les assemblées à la fin de l'Ancien Régime (1750-1789)*, Paris, De Boccard, 2006, p. 144.

l'adjonction d'une métaphysique destinée tout autant à encadrer ses fonctions<sup>29</sup> et lui dicter sa conduite, qu'à ralentir l'ouvrage du temps et ainsi échapper à la condamnation de l'histoire. Certes, au terme de l'article 14 de la Charte, le Roi est le « chef suprême de l'État ». Il serait toutefois erroné de croire que la notion de chef de l'État soit monolithique et que son sens soit parfaitement défini et encadré<sup>30</sup>. Comme le soulignait Maurice Hauriou, « l'expression chef de l'État, c'est une expression purement doctrinale à laquelle on peut donner le sens qu'impose la réalité des choses »<sup>31</sup>. Cela est d'autant plus vrai que la notion, digne héritière du *caput regni* de Jean de Terrevermeille, n'a subi aucun changement, malgré la multiplicité des régimes politiques, servant cyniquement de voile aux diverses transgressions du droit rencontrées dans notre histoire afin d'assurer la continuité du pouvoir politique<sup>32</sup>.

La Charte ne se révèle pourtant pas neutre sur ce terrain : elle entérine le retour d'un Roi. Puisqu'elle récupère la tradition du sacre<sup>33</sup>, il faut entendre le mot selon son sens chrétien<sup>34</sup> : *rex* vient de *regere* qui signifie « agir droitement » conformément à l'étymologie baroque proposée par l'évêque Isidore de Séville<sup>35</sup>, reprise chez les Francs par Jonas d'Orléans ; un sens devenu banal, au point d'être toujours actif dans les mémoires : sans même évoquer l'idéologie ultraroyaliste, un libéral comme Charles Dunoyer articule même sa théorie du pouvoir royal autour d'elle<sup>36</sup>. La Charte se montre néanmoins hésitante dans la continuité des interrogations de la fin d'Ancien Régime, à une époque où l'ancien État de

---

<sup>29</sup> Comme conclut S. Le Gal (« La dignité royale durant la Restauration et la Monarchie de Juillet... », art. cité, p. 357) : « Tant durant la Restauration que durant la Monarchie de Juillet, le roi se définit à la fois par sa dignité et par ses prérogatives : la question est alors de les définir puis d'en déterminer l'articulation ».

<sup>30</sup> Nous ne saurions mieux le constater qu'en lisant l'article « Le roi chef suprême de l'État ! » d'A. Thiers dans *Le National* du 30 janvier 1830, reproduit dans *Revue française d'histoire des idées politiques* (désormais RFHIP), n°5, notamment p. 143. Fr.-A. Isambert (*Du pouvoir réglementaire, ou de la nature et de la force des ordonnances*, Paris, Corrèard, 1821, p. X) identifiait même l'expression à celle de l'art. 1, chap. 4 de la Constitution de 1791 !

<sup>31</sup> M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1929, p. 388.

<sup>32</sup> G. Jellinek, *L'État moderne et son droit*, Paris, éd. Panthéon-Assas, 2005, tome I, pp. 539-540.

<sup>33</sup> Le sacre se rencontre certes ailleurs que dans les Écritures et ne saurait même s'assimiler à un pur orientalisme en raison de son universalité (l'existence d'un rituel de cette nature dans le Pacifique et l'Amérique précolombienne le démontre) ; pour les sociologues, il s'assimile à un rite de passage commun à l'humanité. Cependant, pour nous en tenir au cas franc puis français, ce sont les références bibliques qui ont compté, depuis l'introduction du sacre en 751 jusqu'à la Restauration. Voir M. Bloch, *Les rois thaumaturges*, Paris, Gallimard, 1983, p. 66, R. Mousnier, *Les institutions de la France sous la monarchie absolue 1598-1789*, Paris, PUF, 2005, pp. 505-510 et le paragraphe intitulé « Sacre et conception biblique de la royauté » dans Y. Sassier, *Royauté et idéologie au Moyen Age. Bas-Empire, monde franc, France (IV<sup>e</sup>-XII<sup>e</sup> siècle)*, Paris, Colin, 2012, 2<sup>e</sup> éd. Il s'agit là d'un lieu commun, présent dans la littérature, l'art (les rois de France sont souvent peints entourés de David et de Salomon et revêtent à l'occasion la tenue des rois d'Israël) et les écrits politiques ; il suffira de lire un des ouvrages du député ultra Clausel de Coussergues (également conseiller à la Cour de cassation) pour s'en convaincre : *Du sacre des rois de France, et des rapports de cette auguste cérémonie avec la constitution de l'État aux différents âges de la monarchie*, Paris, Egron, 1825. Cela se poursuit sous Juillet, notamment dans les œuvres du légitimiste Genoude.

<sup>34</sup> Comme le dira Grégoire le Grand à Childebert : « Être roi, cela n'a rien en soi de merveilleux, puisque d'autres le sont ; ce qui importe, c'est d'être un roi catholique ». Cité d'après la traduction de Jean Barbey.

<sup>35</sup> Voir M. Senellart, *Les arts de gouverner. Du regimen médiéval au concept de gouvernement*, Paris, Seuil, 1995, pp. 65-67, qui revient sur cette étymologie « peu conforme aux exigences de la rigueur linguistique » : au Moyen Age, l'étymologie présente une autre vocation, en servant de forme de pensée.

<sup>36</sup> Ch. Dunoyer, « De la royauté, ou de la première magistrature de l'État dans une monarchie constitutionnelle », in *Le Censeur*, tome V, 1815, pp. 38-39. En conséquence, si le roi français, comme ses équivalents espagnols ou portugais qui suivent une même terminologie (*rey*, *rei*), veulent mériter leur titre, ils doivent agir droitement, c'est-à-dire conformément à la justice. Nous sommes fort éloignés des faux correspondants anglais et allemands : *king* et *könig* ont une étymologie toute différente, fondée sur *kun*, littéralement la race, la famille. Bref, si les langues et les pays latins vont mettre en exergue le ministère royal et, à travers lui, l'idéal de *res publica*, les pays germaniques et assimilés continueront d'insister sur les liens et les vertus du sang. Sur ce point, voir M. Reydellet, *La Royauté dans la littérature latine de Sidoine Apollinaire à Isidore de Séville*, Rome, Ecole française de Rome, 1981, p. 26.

Justice n'est plus qu'une façade dissimulant une première ébauche, encore loin d'être accomplie, d'un État administratif<sup>37</sup>. En réservant au Roi la proposition, la sanction et la promulgation des lois, en plus du pouvoir réglementaire, la Charte paraît entériner l'image du Roi législateur. Mais en rappelant qu'il est source de toute justice (art. 57 : « Toute justice émane du Roi »), elle ne souhaite pas rompre avec la mission antique et biblique du Roi justicier, à l'image de Salomon et de Melchisédech (Genèse, chap. 14, versets 18-20)<sup>38</sup>.

Le Roi « dans » la Charte ne se présente donc pas comme une victime d'une « constitutionnalisation »<sup>39</sup>. Son emprisonnement peut certes paraître volontaire, mais il est surtout conçu comme le fruit d'une puissance qui le dépasse et lui impose une conduite le différenciant du commun<sup>40</sup>. En perpétuant l'héritage du droit public d'Ancien Régime, la Charte devait préserver le Roi dans le droit chemin (A). Ses lacunes volontaires devaient néanmoins encourager une lecture généralisée du texte à la lumière de son « esprit »<sup>41</sup> : les différentes approches du pouvoir modérateur du roi, elles-mêmes présentées comme légataires des siècles passés, devaient en conséquence fleurir afin de pérenniser et de conceptualiser cet emprisonnement quitte à opérer une neutralisation de la fonction royale (B).

### A- Un Roi assujéti au droit public d'Ancien Régime ?

Interroger le legs de la monarchie traditionnelle française fait pleinement sens. De par son nom et de par sa prétention de régner depuis dix-neuf ans, Louis XVIII ne dissimulait guère ses prétentions : son accession au trône en appelle au droit public d'Ancien Régime. Les lois fondamentales du royaume l'ont en effet désigné Roi depuis la mort, en 1795, de son prédécesseur emprisonné au Temple, le malheureux fils de Louis XVI<sup>42</sup>. Un tel dessein relève en vérité du lieu commun et s'inscrit en réaction à une nouvelle pratique du pouvoir royal peu appréciée : en effet, depuis les recherches de Baluze au XVIII<sup>e</sup> siècle, portant sur les capitulaires et notamment l'Édit de Pistes de 864, bien des auteurs français cherchent à restaurer la constitution traditionnelle de la France et le prototype de roi qu'elle renferme<sup>43</sup>. Un tel projet n'en demeure pas moins problématique, en vertu des différents usages de l'antique constitution du royaume et de leur interprétation depuis la chute de la monarchie. En recueillant cet héritage diffus, veut-on que la Charte soit le « testament de Louis XIV »<sup>44</sup>,

---

<sup>37</sup> Voir notamment les travaux de Grégoire Bigot, qui insistent sur la rupture révolutionnaire au rebours de la plupart des historiens du droit, il est vrai souvent partiaux dans leurs relations avec l'Ancien Régime...

<sup>38</sup> Pour rappel, la baguette surmontée d'une main d'ivoire, remise au roi lors du sacre, symbolise la justice ; il s'agit d'un emprunt direct aux rois David et Salomon de l'Ancien Testament. Melchisédech préfigure le Christ, ce qui explique sa présence dans les cathédrales. Les écrivains de la Restauration se croient ainsi obligés de le mentionner ; Victor Hugo retranscrit même la formule *Tu es sacerdos in aeternum secundum ordinem Melchisedech* dans les notes de l'ode qu'il consacre au sacre de Charles X.

<sup>39</sup> En reprenant cette fois G. Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, op. cit., p. 59.

<sup>40</sup> Quoiqu'elle soit susceptible d'influencer le comportement des sujets du roi, suivant l'esprit animant les *miroirs des princes* rédigés par des clercs. Sur ces ouvrages de morale et de « pédagogie royale », voir J. Krynen, *L'empire du roi. Idées et croyances politiques en France XIIIe-XVe siècle*, Paris, Gallimard, 1993, pp. 170-224

<sup>41</sup> «[...] deux idées aussi différentes que celle de la Charte, et celle de l'esprit de la Charte. La Charte, comme toute autre loi, est une chose positive, qui, étant écrite, ne peut pas être lue de deux manières différentes. Au contraire, l'esprit de la loi peut être vu d'autant de manières toutes différentes qu'il y a de divers esprits qui se mettent à le considérer. La maxime antique, *quot capita tot sensus*, est d'expérience constante ». Cardinal de la Luzerne, in *Le Conservateur*, Paris, Le Normant, 1818, tome I, p. 202.

<sup>42</sup> Sous la monarchie restaurée, les manuels scolaires se proposent aussi de renouer la chaîne du temps. Curieux exemples de ce règne de Louis XVIII en pleine Révolution dans P. Gerbod, « La Révolution enseignée à la jeunesse française dans la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle », in *Revue historique*, n°568, 1988, pp. 429-446.

<sup>43</sup> Voir Chr. Cheminade, « Charles le Chauve et le débat sur le pouvoir législatif au XVIII<sup>e</sup> siècle », in J. Hoarau-Dodinau et al. (dir.), *Le prince et la Norme. Ce que légiférer veut dire*, PULIM, 2007, pp. 177-194.

<sup>44</sup> Au grand dam des libéraux : « La Charte de Louis XVIII ne doit pas être le testament de Louis XIV ». Propos tirés d'un article de C.-G. Étienne in *La Minerve française*, 1818, tome II, p. 537.



souhaite-t-on revenir au « gouvernement paternel de Louis XII »<sup>45</sup> ou désire-t-on remonter plus loin, au règne de saint Louis ou à une féodalité « modernisée » comme l'aurait souhaité le comte de Montlosier ?

En dépit des idées reçues, l'absolutisme n'entraîne plus en ligne de compte. Le terme, inventé par Chateaubriand en 1797, se veut résolument péjoratif, en jouant la carte Fénelon : un roi absolutiste n'aurait ainsi qu'un seul programme politique, consistant à accaparer tous les pouvoirs dans l'État, au mépris des garanties traditionnelles et des libertés historiques. La plupart des ultras jugeaient avec sévérité cette politique du vide, ce « vol fait au pays » selon l'expression de Cottu<sup>46</sup> (pourtant classé parmi les « pointus » !), dépouillant la population de ses droits. L'élite du corps social, déchu de ses prérogatives, n'y échappe pas. Ainsi privé de tout intermédiaire avec le peuple, le Roi se retrouve paradoxalement dénudé en cas de révolte à son encontre. Louis XV, Louis XIV et même Louis XIII pour le rôle laissé au cardinal de Richelieu, le chantre de la raison d'État, sont donc le plus souvent flétris. Il fallait se souvenir de la mise en garde de Grégoire le Grand : *corruptio optimi pessima*.

La Charte reflète en partie cet état d'esprit. Son préambule loue certes la sagesse des ordonnances de Louis XIV sur l'administration publique ; mais nous sommes, en fait, bien loin du panégyrique : cette référence paraît d'autant plus isolée dans ce texte rempli de renvois chaleureux aux siècles antérieurs, qu'elle concerne un aspect décrié des institutions de l'État, cette administration ou plutôt ce pouvoir bureaucratique abhorré par les ultras<sup>47</sup> et regardé avec circonspection par les libéraux. Cela ne veut pas forcément dire qu'il n'est plus un monarque absolu ; encore faut-il bien comprendre la signification de l'expression à laquelle peut effectivement renvoyer la notion de chef suprême de l'État. Comme se plaît à le redire un des commentateurs attirés de Joseph de Maistre<sup>48</sup>, monarchie absolue et monarchie limitée sont en grande partie identiques : l'expression désigne la souveraineté légitime d'un seul, disposant d'une puissance certes absolue, mais qui ne se confond guère avec la toute-puissance. Le Roi y reste soumis aux droits divin et naturel et aux lois fondamentales du royaume. Quant au droit positif, s'il n'est pas assujéti à son aspect coercitif ou « coactif » pour reprendre la terminologie d'un Bossuet, le Roi demeure astreint à son pouvoir directif, de par sa conformité à la loi de nature. A ces limitations objectives s'ajoute la nécessaire implication d'organes subsidiaires d'aide et de conseil, parfois de contrôle.

A ce titre, il ne faut pas oublier le rôle tenu par les parlementaires lors de l'élaboration de la Charte<sup>49</sup>, ces magistrats héritiers d'une tradition elle-même hostile au concept de pouvoir constituant<sup>50</sup> : Dambray, Faget de Baure, Huguet de Sémonville et plus encore Ferrand, précieux en vertu de ses mémoires, ont expressément conçu la Charte comme une « ordonnance de réformation ». Sous l'Ancien Régime, l'expression traduisait la retenue du

---

<sup>45</sup> Lieu commun de la pensée ultra, mais le propre Louis XVIII allait dans le même sens : « Il ne me reste plus qu'à implorer le secours de la divine Providence, pour qu'elle me rende digne de dédommager mes sujets d'un si grand malheur. Leur amour est le premier objet de mes désirs, et j'espère qu'un jour viendra où, après avoir, comme Henri IV, reconquis mon royaume, je pourrai, comme Louis XII, mériter le titre de père de mon peuple ». Lettre au prince de Condé, datée du 24 juin 1795, in *Correspondance et écrits politiques de S.M. Louis XVIII, roi de France et de Navarre*, op. cit., pp. 29-30.

<sup>46</sup> Ch. Cottu, *De la nécessité d'un changement de ministère*, Paris, A. Dupont et Cie, 1827, 2<sup>e</sup> éd., p. 54.

<sup>47</sup> Ainsi en va-t-il de Joseph Fiévée (*Correspondance politique et administrative*, Paris, Le Normant, 1815-1819, 2<sup>e</sup> éd., XI<sup>e</sup> partie, p. 55), pour qui cette bureaucratie, « qui conduit aussi bien à la démocratie qu'au despotisme », affaiblit le pouvoir royal. Le mutisme presque total de la Charte à propos de l'organisation de l'administration et du Conseil d'État ne semble pas dicté par l'empressement de la rédaction du texte.

<sup>48</sup> J.-Y. Pranchère, *Qu'est-ce que la royauté ? Joseph de Maistre*, Paris, Vrin, 1992, pp. 24-25.

<sup>49</sup> E. Lemaire, *Grande robe et liberté. La magistrature ancienne et les institutions libérales*, Paris, PUF, 2010, pp. 318-320.

<sup>50</sup> Signe de ce rejet, l'expression « pouvoir constituant » n'apparaît jamais sous la plume des robins avant la Révolution. Voir A. Vergne, *La notion de constitution...*, op. cit., p. 330. Sieyès paraît bien avoir été le premier, en France, à l'employer, postérieurement au *constituent power* américain. Voir *Ibid.*, pp. 13 (en note) et 339.

Roi vis-à-vis des « nouvelletés », comprendre des innovations radicales, au profit d'une certaine idée de tradition, de retour aux principes et à l'esprit initial de la loi, inévitablement obscurcie, voire corrompue, par la patine des siècles<sup>51</sup> ; un débat cristallisé depuis par l'opposition entre esprit de système (souvent réduit à la pratique de la table rase) et esprit des siècles (héritier d'une tradition ne pouvant se limiter à la théorie des climats de Montesquieu). Précisons toutefois que la dernière véritable ordonnance de réformation date de 1629, promulguée par Louis XIII aux fins de satisfaire aux doléances des Assemblées de Notables de 1617 et de 1627, mais aussi à celles exprimées lors de la dernière réunion des États généraux (1614) avant la Révolution. Difficile, en conséquence, de ne pas créditer ces robins, si influents lors de la rédaction de la Charte, de leur lot d'arrière-pensées<sup>52</sup>. L'une d'elles s'affirmera bientôt : le besoin de poursuivre le « procès de 300 ans », selon le bon mot de Maupeou, en flétrissant une mauvaise pratique du pouvoir par le Roi, le gouvernement personnel de Louis XIV et plus généralement « l'absolutisme » conceptualisé par Chateaubriand. Quoi de mieux, pour ce faire, que de renouer avec la figure paternelle des rois, ce « pouvoir royal protecteur sans pouvoir devenir oppresseur » qu'il « faut à la France » comme le prononcera avec emphase le chancelier Ferrand en prélude à la première lecture publique de la Charte<sup>53</sup> ? Un roi qui gouverne à grand conseil, pour reprendre une ancienne terminologie due à Guillaume de Seyssel et à laquelle Ferrand et le préambule de la Charte font maintes fois mention.

La prison s'avère donc bien réelle ; mais elle ne saurait se limiter à la Charte, entreprise humaine à l'efficacité douteuse. Il convient par conséquent de remonter plus haut dans le temps et d'en référer à une formule classique : « Roi de France, par la grâce de Dieu ». La formule entre en résonance avec la Charte, elle qui débute par la thèse du rappel du Roi par la divine Providence, évoquant au passage les obligations lui incombant à ce titre. Un lien consubstantiel existe en effet entre le Roi de France et la religion catholique depuis les origines de la royauté, longtemps conçue comme un ministère religieux. A travers elle, c'est toute une tradition davidienne, puisée dans l'Ancien Testament, qui prenait vie. Oint du Seigneur à l'issue de la cérémonie du sacre, le roi très chrétien doit, au terme du serment prononcé avant l'onction, assumer sa charge publique (la dignité royale) en vue du bien commun. Cette véritable « monarchie de devoir divin », selon une expression employée par les légitimistes<sup>54</sup>, se concrétise par une double mission : assurer le salut matériel mais aussi le salut spirituel du peuple chrétien.

Trouve-t-on des indices de cet héritage dans la Charte<sup>55</sup> ? La réponse est positive. D'une part, en dépit du bris de la Sainte Ampoule par Rühl, le sacre est bien mentionné. La

---

<sup>51</sup> Fr. Olivier-Martin, *Histoire du droit français des origines à la Révolution*, Paris, CNRS, 1992, n°273.

<sup>52</sup> Beugnot est à l'origine du choix du mot *charte*, prétextant que l'expression « ordonnance de réformation » ne correspondait pas à la réalité. Mais Beugnot n'est pas un ancien parlementaire et ne partage pas leur appréhension.

<sup>53</sup> *Archives parlementaires*, 2<sup>e</sup> série, tome XII, pp. 32-33. Ce discours se retrouve dans les annexes de l'ouvrage de P. Rosanvallon, *La monarchie impossible. Les chartes de 1814 et 1830*, Paris, Fayard, 1994, pp. 247-249.

<sup>54</sup> « Jamais les défenseurs de la monarchie n'ont pu séparer droits et devoirs. Les rois règnent de droit divin, sans doute ; car Dieu s'exprime par l'ordre, et, auteur de la société humaine, il en exclut le désordre qui en est la mort. Mais les Rois règnent plus encore de devoir divin [...] ». Marquis de Villeneuve-Hauterive, *De l'agonie de la France. Examen de la situation morale, matérielle, politique de la monarchie française*, Paris, Périsse frères, 1839, 2<sup>e</sup> éd., t. III, p. 147. Louis XVIII n'y était pas insensible comme le rapporte l'*Histoire de mon temps. Mémoires du chancelier Pasquier*, Paris, Plon, 1893-1895, t. IV, p. 69 : « Sa réputation de dévotion n'avait jamais été grande, il était assez généralement établi que, chez lui, le sentiment des devoirs du Roi entraînait pour beaucoup dans l'accomplissement des devoirs du chrétien ».

<sup>55</sup> Sans évoquer d'autres aspects plus symboliques, comme la les messes du Saint-Esprit qui avaient lieu au début des assemblées électorales et la veille de l'ouverture des Chambres. Voir Th. Trétout, « La politique à la grâce de Dieu ? Les messes du Saint-Esprit sous la Restauration », in M. Brejon de Lavergnée/O. Tort (dir.), *L'union du Trône et de l'Autel ? Politique et religion sous la Restauration*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2012.

personne du roi est inviolable et sacrée (art. 13) dans son sens le plus complet : seul Dieu peut lui demander des comptes une fois dans l'au-delà<sup>56</sup>. Les écueils de la Constitution de 1791 et de son inviolabilité artificielle (dans tous les sens du terme) ne sauraient être reproduits ici, aucune cause de destitution par des procédés humains n'étant envisagée<sup>57</sup>. L'article 74 précise les manifestations de l'idée : « le roi et ses successeurs jureront, dans la solennité de leur sacre, d'observer fidèlement la présente Charte constitutionnelle ». La Charte modernise en quelque sorte le contenu du serment du sacre<sup>58</sup>. Ce faisant, elle perpétue le drame à la fois politique et social souligné par Marcel David<sup>59</sup> : en effet, si le sacre tend à affermir l'autorité royale, le serment vise à la limiter. Nous en verrons bien vite les conséquences...

D'autre part, le préambule de la Charte fait ostensiblement écho à la mission pacificatrice du roi très chrétien : « La divine Providence [...] nous a imposé de grandes obligations. La paix était le premier besoin de nos sujets : nous nous en sommes occupés sans relâche ; et cette paix si nécessaire à la France comme au reste de l'Europe, est signée ». Impossible de réduire la notion de paix à ce qu'elle représente aujourd'hui en droit international ou à ce concept philosophique dépeignant l'accord harmonique entre l'ordre de la nature et l'ordre social. L'idée d'un concert européen s'esquisse déjà, car Beugnot est un homme de son temps ; mais, en se faisant la plume du discours royaliste ambiant, ses références portent plus loin : la paix renvoie aussi à la *pax christiana* qui implique protection des sujets contre les ennemis à l'intérieur comme à l'extérieur du royaume, dans l'optique de les préparer à entrer dans la Cité de Dieu. Cette mission pacificatrice justifie nombre de droits publics des Français, dont les plus polémiques au regard des émigrés : l'inviolabilité de toutes les propriétés, y compris de « celles que l'on appelle *nationales* » (art. 9) ; l'interdiction de toutes les « recherches des opinions et votes émis jusqu'à la restauration » (art. 11). Ces sacrifices ont toutefois le mérite d'entretenir, côté ultra, leur conception du pouvoir conservateur du roi, sans pour autant leur ôter l'espoir d'une reprise plus complète de ces missions antiques à l'avenir, par le biais d'une contre-révolution.

Car cet héritage ne saurait en effet être entier. Assurer le salut spirituel du peuple chrétien impliquait la mise au service de l'Église du bras séculier de l'État. La lutte contre les hérésies et le devoir d'assurer la catholicité de ses sujets n'ont rien de secondaire : le catholicisme, érigé au rang de religion d'État en 1685, et plus encore le serment du sacre impliquaient moins l'endiguement que l'éradication du protestantisme, perçu comme une hérésie<sup>60</sup> et donc comme une transgression volontaire de la loi royale<sup>61</sup>. Or, ces aspects ne

---

<sup>56</sup> Voir la fin du préambule de la Charte : « Sûrs de nos intentions, forts de notre conscience, nous nous engageons [...] à être fidèles à cette Charte constitutionnelle, nous réservant d'en juger le maintien, avec une nouvelle solennité, devant les autels de Celui qui pèse dans la même balance les rois et les nations ».

<sup>57</sup> Ce qui n'invalide pas la théorie du droit de résistance, à vrai dire souvent avancée, dès lors que l'on ne cherche pas à l'envisager sous l'angle du droit positif ou des manifestations purement « humaines ». Quant à l'intervention papale, seul Joseph de Maistre (qui n'est pas Français) a pu l'envisager dans *Du Pape* en 1819.

<sup>58</sup> Rappelons toutefois que Louis XVIII n'a jamais été sacré, à la différence de Charles X.

<sup>59</sup> M. David, *Le serment du sacre du IX<sup>e</sup> au XV<sup>e</sup> siècle. Contribution à l'étude des limites juridiques de la souveraineté*, Strasbourg, Palais de l'Université, 1950.

<sup>60</sup> Voir B. Dompnier, *Le Venin de l'hérésie. Image du protestantisme et combat catholique au XVII<sup>e</sup> siècle*, Paris, 1985 ou encore le paragraphe « La haine de l'hérésie » du *Louis XIV* de François Bluche qui débute ainsi : « Rien n'a changé, en effet, depuis ce jour du sacre où Louis XIV a juré sans réticence d'extirper l'hérésie, et où l'évêque de Montauban lui a laissé entendre qu'il pourrait sans attendre mettre en pratique ce serment ».

<sup>61</sup> Question renouvelée du point de vue juridique par S. Daubresse, *Le parlement de Paris ou la voix de la raison (1559-1589)*, Genève, Droz, 2005. Voir la première partie, à commencer, pp. 71-120, par le chapitre I : « Le parlement, une épée contre l'hérésie ? ». L'auteur revient sur les nombreuses tentatives de répression (édit de 1555, cherchant à associer l'Inquisition) soutenue par la cour souveraine, nonobstant son refus de la violence « par le glaive et par le feu » et ses griefs à l'encontre de la compétence des tribunaux épiscopaux ; par la bouche de Pierre Séguier, les robins affichaient leur prédilection pour une réforme morale des hérétiques. Ceci explique peut-être les hésitations et les résistances parlementaires face aux tentatives de pacification et de « décriminalisation de l'hérésie » prônées par Catherine de Médicis ; elles débutent avec l'édit de Saint-Germain

sont pas repris<sup>62</sup>. Pour le plus grand déplaisir de Lamennais, si la religion catholique s'érige en religion de l'État (art. 6), il ne saurait être question de revenir au triptyque classique « une foi, une loi, un roi » ou de renouer avec l'ancienne mission du roi très chrétien : les libertés de conscience et des cultes intègrent les droits publics des Français (art. 5). De surcroît, la Charte ne souffle mot quant au statut de l'Église de France, en dehors d'un article 7 assez sobre assurant la rémunération de tous les ministres des cultes chrétiens (protestants compris) par le Trésor royal. A la différence de la Charte constitutionnelle portugaise de 1826<sup>63</sup>, la Charte française de 1814 ne laisse guère transparaître l'attraction du modèle impérial constantinien qui avait conduit le *rex christianissimus* à s'ériger en patron de l'Église de France. Le Concordat de 1801 et ses articles organiques perdureront, en dehors de tout référent constitutionnel, complétés par des accords limités avec le Saint-Siège. Cette survie se voulait pourtant provisoire : la réactivation du Concordat de Bologne de 1516 était désirée, mais en accord avec le pape. Des négociations difficiles avec Pie VII donneront naissance au très méconnu Concordat du 11 juin 1817, resté lettre morte en raison du rejet par les chambres après le renversement de position de l'opinion publique du fait de Lanjuinais, de l'abbé de Pradt et plus encore de Fiévée<sup>64</sup>. L'ultra cultiva en effet sa différence en faisant valoir l'incompatibilité du rétablissement du Concordat de Bologne avec la liberté des cultes contenue dans la Charte<sup>65</sup>. L'aspect le plus étonnant s'avère pourtant juridique : la Charte (art. 14) offrait compétence exclusive au chef de l'État en matière de conclusion des traités internationaux ; les exemples ne manquent d'ailleurs pas pour le démontrer, à l'instar du traité de Paris de 1815 signé sans ratification des chambres. Toutefois, le Roi et ses ministres ont cette fois ressenti le besoin de demander aux chambres la « sanction législative » (*sic*)<sup>66</sup>, dans l'espoir de calmer un climat politique répandant déjà ce parfum anticlérical agitant le spectre de l'alliance du trône et de l'autel<sup>67</sup>. De surcroît, la création de nouveaux évêchés laissait

---

du 17 janvier 1562 (liberté de conscience, liberté de culte en dehors des villes closes) et connaissent une histoire aux variations tumultueuses que l'édit de Nantes (1598) est loin de conclure. L'édit de Fontainebleau (1685), qui révoque l'édit de Nantes, et le tardif édit de tolérance de 1787 n'en sont que les parties les plus connues.

<sup>62</sup> Comme le note R. A. Jackson dans Vivat rex. *Histoire des sacres et couronnements en France (1364-1825)*, Strasbourg, Ophrys, 1984, p. 184, Charles X et Henri IV « furent les deux seuls rois de France sacrés à opter pour la tolérance en matière de religion ». Les pasteurs s'entendaient déjà très bien avec Louis XVIII : voir P.-Y. Kirschleger, « La chaire protestante face au retour du roi (1814-1815) », in M. Brejon de Lavergnée/O. Tort (dir.), *L'union du Trône et de l'Autel ? Politique et religion sous la Restauration*, op. cit., pp. 145-166.

<sup>63</sup> Dans la Constitution brésilienne de 1824, l'Empereur nomme les évêques sur son territoire et s'assure de la conformité constitutionnelle des décrets des conciles, des lettres apostoliques et de toute autre constitution ecclésiastique, avant de leur concéder l'*exequatur*. Cette disposition, préservée par la Charte portugaise de 1826 (art. 75), provoquera l'émoi des rédacteurs français du *Mémorial catholique* qui la percevaient comme une porte ouverte au protestantisme : les princes lusophones n'étaient-ils pas en effet des rois très chrétiens, ayant pour mission de préserver la religion catholique, comme l'exigeait du reste leur propre charte ? Voir l'article non signé « Chronique de la Révolution du Portugal, de 1820 à 1826. Examen de la constitution portugaise », 3<sup>e</sup> article, in *Le Mémorial catholique, ouvrage périodique*, Paris, 4<sup>e</sup> année, 1827, t. VIII, p. 336.

<sup>64</sup> Voir A. Roquette, *Le Concordat de 1817. Louis XVIII face à Pie VII*, Paris, Félin, 2010, pp. 110-116. L'article 1<sup>er</sup> du Concordat de 1817 rétablissait le Concordat de Bologne ; ses articles 2 et 3 abrogeaient le Concordat de 1801, auquel Pie VII était pourtant attaché, et ses articles organiques, plus controversés.

<sup>65</sup> « La position de la France n'a maintenant aucun rapport avec la position de la France sous François I<sup>er</sup> ; l'ancienne constitution a été détruite ; le trône ne repose plus sur l'unité de religion ; ses garanties sont dans la Charte ; la liberté des cultes et l'action simultanée des pouvoirs de la société se sont établies ensemble et forment notre état politique, notre droit public, notre pacte constitutionnel ». J. Fiévée, *Correspondance politique et administrative*, op. cit., X<sup>e</sup> partie, p. 7.

<sup>66</sup> Discours du Trône du 5 novembre 1817 : « Le traité avec le Saint-Siège, que je vous ai annoncé l'année dernière, a été conclu. J'ai chargé mes ministres, en vous le communiquant, de vous proposer un projet de loi nécessaire pour donner la sanction législative à celles de ces dispositions qui en sont susceptibles, et pour les mettre en harmonie avec la Charte, les lois du royaume et ces libertés de l'Église gallicane, précieux héritages de nos pères [...] ». Cité d'après le *Mercur de France*, 1817, tome IV, p. 280. Nous soulignons.

<sup>67</sup> Voir R. Limouzin-Lamothe, *Monseigneur de Quelen archevêque de Paris. Son rôle dans l'Église de France de 1815 à 1839 d'après ses Archives privées*, Paris, Vrin, 1955, tome I, p. 84.

entrevoir une augmentation d'impôt, domaine de compétence des chambres (art. 48 Charte) qui justifiera de plus en plus son droit de regard.

L'unité de religion avait vécu, Louis XVIII ne le comprenant que trop tard ; mais l'épisode démontre aussi la fin de l'unité de pouvoir, à l'origine de l'autre grande erreur du Roi : son incompréhension des théories du pouvoir modérateur qui, greffées sur la Charte, vont proliférer jusqu'à la révolution de Juillet.

## **B- La neutralisation d'un quatrième pouvoir modérateur**

Autant l'avouer : la question du quatrième pouvoir n'aurait pas sa place ici, si elle s'était cantonnée au pouvoir neutre de Benjamin Constant. D'une part, bien que brillante, la thèse du libéral de Coppel fut livrée légèrement trop tard dans sa nouvelle mouture assortie au pouvoir royal : en la présentant pour la première fois le 24 mai 1814 dans ses *Réflexions sur les constitutions*, Constant n'a pas le temps d'influencer les membres de la commission de rédaction de la Charte. D'autre part, la pratique du pouvoir par le roi, Louis XVIII compris, n'illustre guère sa doctrine : l'analyse, peu heureuse, de plusieurs de nos contemporains à la suite de Joseph Barthélemy<sup>68</sup>, cède à l'anachronisme. Le manque d'attrait du premier roi de la Restauration pour la conduite effective des affaires et le recours régulier à des favoris, tels Blacas ou Decazes, font plutôt penser à l'attitude des derniers rois d'Ancien Régime, la littérature de l'époque et les proches conseillers du pouvoir n'étant d'ailleurs pas dupes<sup>69</sup>. L'essentiel du gouvernement, notamment la direction intellectuelle, leur revient de droit.

Pour autant, force est de constater le caractère récurrent du thème du quatrième pouvoir sous la Restauration. Certes, l'expression n'est pas toujours consacrée en tant que telle : bien des scrupules et des retenues idéologiques empêchent son triomphe, soit en raison du rejet de la théorie de la séparation des pouvoirs, soit en vertu des doutes définitionnels quant à la nature d'un « pouvoir ». Les concepts de pouvoirs conservateur, modérateur, préservateur, régulateur *etc.*, répandus dans tous les bords politiques et sous la plume de la plupart des auteurs et parlementaires, dissipent pourtant les doutes. Leur point commun paraît là encore évident : il s'agit toujours de borner le pouvoir royal.

Or, en refusant d'en livrer une définition tout en multipliant les clin d'œil au passé, la Charte va précisément enfanter ces rêveries<sup>70</sup> et l'édification de prisons imaginaires. En effet, la Charte cristallise et légitime, à son corps défendant, ces reprises parfois contestables de modèles royaux rencontrés au détour de l'histoire du droit public *français*. Entre uchronie et anachronisme, les références abondent afin d'insérer le pouvoir modérateur dans une tradition : récupération de la théorie des deux corps du Roi, des thèses anciennes de l'arbitre ou de la fonction biblique du Roi Juge<sup>71</sup> ; usage de l'étymologie du mot « roi » proposée par Isidore de Séville ; renvoi aux adages français (« Ah, si le roi savait... »), particulièrement notable chez B. Constant dans le souci de minimiser voire de contester la comparaison avec l'Angleterre qu'il avait pourtant lui-même esquissée<sup>72</sup>. Les références lointaines sont toutes bonnes pour consacrer l'alliance entre le trône et les libertés, quand il ne s'agit pas, en prévision d'une

---

<sup>68</sup> J. Barthélemy, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, Giard et Brière, 1904, p. 86.

<sup>69</sup> Comme en témoigne cette mise en garde de l'abbé de Montesquiou, rapportée par Pasquier dans ses *Mémoires*, *op. cit.*, tome III, p. 15 : « Votre Majesté ne doit pas oublier que si les Français ont passé à leurs rois leurs maîtresses, ils n'ont jamais supporté un favori ».

<sup>70</sup> Elle pouvait aussi les condamner d'avance, d'où certaines retenues comme celle exprimée par le libéral Alphonse Mahul à la veille de la révolution de Juillet : « Nous n'avons pas à nous occuper de la royauté considérée abstractivement et comme théorie : la Charte n'en parle point de cette manière ». *Tableau de la Constitution politique de la monarchie française selon la Charte...*, Paris, Désauges, 1830, p. 225.

<sup>71</sup> En plus des ultras, voir par exemple les ouvrages de Charles-Guillaume Hello.

<sup>72</sup> B. Constant, article de *La Minerve française*, tome V, février 1819, pp. 80-81.

métaphore récurrente sous Juillet, de contraindre le Roi à assumer un rôle de pont permettant de passer à un nouveau stade de civilisation.

Une mise en garde s'impose donc en raison de l'oubli généralisé de ces thèses par nos contemporains, en dehors du pouvoir neutre<sup>73</sup>. Le contexte idéologique présente en effet son importance car, au rebours des idées reçues véhiculées par une approche idéal-typique trop systématique, l'autorité du concept du libéral de Coppel ne présente aucun caractère immarcescible, y compris dans son propre camp<sup>74</sup>. Différentes visions du quatrième pouvoir dévolu au Roi doivent être dissociées. Il est possible, en premier lieu, de l'appréhender avec Constant ou Dunoyer tel un pouvoir régulateur, chargé simplement de veiller au respect de la constitution, comprise alors comme un mécanisme ; le pouvoir modérateur s'efface ainsi des luttes partisans, mais n'a pas à les arbitrer : exclu du gouvernement, il écoute le vœu de l'opinion publique et requiert, si le besoin se fait sentir, le jugement de l'électorat pour décider du sort de la majorité parlementaire. En second lieu, ce quatrième pouvoir peut tout autant être dépeint, à la suite de Royer-Collard ou de Fonfrède, sous les traits d'un pouvoir conservateur, arbitrant des conflits entre les partis politiques, eux-mêmes représentants des divers intérêts présents au sein du pays ; autorité tutélaire pesante et gouvernante, représentant seul l'intérêt général, pouvant, le cas échéant et de façon vertueuse, se saisir du pouvoir dictatorial afin de redresser l'État. Le pouvoir conservateur de la société (chrétienne) pensé par Bonald s'insère aussi dans ce second domaine, bien que sa vision ait conduit à un rejet doctrinal de la Charte, en ce qu'elle cantonnerait le Roi au rang de greffier de la volonté humaine et non plus divine.

En dépit de leurs différences profondes, le propos vise à opérer une voire plusieurs neutralisations : soit celle du Roi, en le poussant à ne jouer qu'un rôle constitutionnel, soit celle de la classe politique, en lui retirant la possibilité d'accéder au sommet de l'État et de se saisir du pouvoir constituant, leur garde étant confiée à un individu différent des autres et susceptible, grâce à cette qualité, d'apaiser les dissensions sociales. La problématique mise en lumière par François Saint-Bonnet prend ici tout son sens : pour faire jouer au chef de l'État une mission d'arbitre et de sage, il importe que la personne ainsi désignée soit « engendrée, et non pas créée »<sup>75</sup>. La création implique l'altérité entre le créateur et la créature ; elle se concrétise par un choix politique, une désignation traduisant la volonté d'une personne ou d'un groupe, un parti par exemple, souvent par opposition à d'autres personnes : elle invaliderait par avance le propos d'un chef de l'État à la fois indépendant et soucieux de la communauté politique dont il a la garde. Seul l'engendrement, à l'origine d'un processus d'incarnation d'une communauté dans la personne du chef, d'identification entre l'engendrant et l'engendré, permettrait d'aboutir au résultat visé.

Sous la Restauration, la réponse livrée à cette aporie présente une véritable singularité. La thèse républicaine de ces différentes approches du pouvoir modérateur a paru et paraît encore aujourd'hui impossible<sup>76</sup>. Mais Saint-Bonnet conteste aussi la viabilité du concept dans le cadre de la Restauration, en raison du choix politique à l'origine du rappel de Louis-

---

<sup>73</sup> Voir P. Rolland, « Comment préserver les institutions politiques ? Le pouvoir neutre de Benjamin Constant », in RFHIP, n°27, 2008, pp. 43-74.

<sup>74</sup> Jean-Pierre Pagès, collaborateur comme Constant à la *Minerve française*, en est un exemple frappant, loin d'être isolé. En regardant du côté des contrées lusophones, les seules à avoir concrétisé l'idée en droit positif, il faut bien avouer que Constant n'est pas vraiment repris et/ou compris. Voir O. Ferreira, « Le pouvoir modérateur dans la Constitution brésilienne de 1824 et la Charte constitutionnelle portugaise de 1826 : les influences de Benjamin Constant ou de Lanjuinais ? », in *Revue française de droit constitutionnel*, n°89, 2012, pp. e1-e40.

<sup>75</sup> Fr. Saint-Bonnet, « *Genitum, non factum*. La désignation du chef de l'État (1799-1815) », in A.-M. Le Pourhiet (dir.), *La désignation du chef de l'État. Regards croisés dans le temps et l'espace*, Paris, Fondation Varenne, 2012, pp. 21-39.

<sup>76</sup> Le cas du Portugal mis à part. Il faudrait encore aborder les tentatives de réactivation du pouvoir modérateur au Brésil après la chute de l'Empire en 1889 dans les milieux républicains acquis au positivisme de Comte.

Stanislas-Xavier de Bourbon – qu’importe ici la tournure des événements défavorable au Sénat impérial et à son projet de constitution. Brandir la bannière de la Providence et de l’Histoire ne saurait être suffisant. Ce désir de présenter le Roi comme le fruit de l’histoire et du sol français, cet embryon de nationalisme appelé à devenir si prégnant dans le XIX<sup>e</sup> siècle européen, viserait alors à consolider ce choix, à renforcer l’identification.

Voilà notre point de désaccord. La notion d’arbitre existe bien sous la Restauration et s’applique souvent au Roi. Mais elle ne correspond pas exactement à ses actuels canons définitionnels<sup>77</sup> et ne suppose nullement l’identité, mais, au contraire, l’altérité. Dégageons une première ambiguïté : à l’époque, le mot « arbitre » ne désigne pas un pouvoir constitutionnel<sup>78</sup> mais un pouvoir social, conféré à un organe doté d’un ascendant naturel dans le but d’éteindre les dissensions sociales. C’est dans ce sens que l’emploie Royer-Collard :

«Heureuse, dans son malheur, une nation qui [...] trouve dans son prince, image de la Providence, un modérateur élevé au-dessus de toutes les passions, capable de rattacher les événements à leurs causes, et de découvrir dans la nature des maux celle des remèdes qu’ils sollicitent ; un *juste arbitre* de la sévérité et de la clémence, qui, après avoir fait concourir l’un et l’autre au salut de l’État, n’étudie plus dans le passé que la leçon de l’avenir, et se hâte d’appeler tous les intérêts de la grande famille à une réconciliation solennelle et durable »<sup>79</sup>.

C’est aussi dans ce sens que l’emploieront les libéraux à sa suite, puis certaines figures républicaines. Or, cet usage du mot s’apparente, là encore, au fruit de l’ancien droit public français, en écartant de nouveau la période dite absolutiste. Selon Olivier-Martin<sup>80</sup>, le Roi arbitrait plus qu’il ne commandait, car son but est d’assurer ou de rétablir l’union de tous ses sujets, héritier en cela de la double mission du roi très chrétien impliquant paix et justice. Cette présentation est très classique : déjà au Haut Moyen âge, le Roi apparaît comme l’arbitre des conflits internes à l’aristocratie d’Empire et le régulateur de la tension entre guerriers francs et peuples soumis<sup>81</sup>. En conséquence, le Roi agissait plus sur requête que de son propre mouvement<sup>82</sup>, renouant ainsi avec la première définition de l’arbitre.

Mais cette définition résonne avec une autre, plus conforme à la raison : l’arbitre de la cité antique est et a toujours été conçu comme un *étranger* et les milieux intellectuels de la Restauration le savent bien. Lorsque Thurot, professeur au Collège de France, traduit en 1824 la *Politique* d’Aristote, il applique (Livre V, chap. V) et explique le sens du mot, indissociable de la médiation<sup>83</sup> ; il rappelle ainsi son usage, dans le cadre de l’oligarchie, où un arbitre est

---

<sup>77</sup> Les manuels de droit constitutionnel en dégagent toujours deux sens : un premier, actif, désigne un chef d’État prenant part aux conflits pour éventuellement juger d’un différend ; un second, passif, décrit le chef d’État comme un simple garant du fonctionnement régulier des institutions, exclu des débats. La notion n’est pas exempte d’équivoques, eu égard à la signification de l’article 5 de la Constitution de 1958. Voir notamment la note de R. Janot, du 16 juin 1958, in *Documents pour servir à l’histoire de l’élaboration de la constitution du 4 octobre 1958*, Paris, La Documentation française, 1987, p. 257. Il est aussi possible d’appréhender la notion active de l’arbitre comme une litote désignant le « maître absolu ». Voir, par exemple, J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la V<sup>e</sup> République. Bilan d’un septennat*, Paris, LGDJ, 1968, p. 54.

<sup>78</sup> A l’exception notable de Charles Dunoyer.

<sup>79</sup> Discours de Royer-Collard sur la loi d’amnistie (1815), in Pr. de Barante, *La vie politique de M. Royer-Collard, op. cit.*, tome I, p. 193. Nous soulignons.

<sup>80</sup> « Le roi, placé par sa fonction héréditaire au-dessus des ordres, des corps et des pays, définit le bien commun du royaume, qui est au-dessus de tous ces biens communs subordonnés. De son point de vue dominant, il détermine les sacrifices que chacun doit faire et arbitre sous cet angle les différends qui les oppose ». Fr. Olivier-Martin, *L’absolutisme français*, Paris, LGDJ, coll. reprints, 1997, p. 264.

<sup>81</sup> J.-P. Poly/E. Bournazel, *La mutation féodale X<sup>e</sup>-XII<sup>e</sup> siècle*, Paris, PUF, 1991, 2<sup>e</sup> éd., p. 339.

<sup>82</sup> Fr. Olivier-Martin, *L’absolutisme français, op. cit.*, p. 283. Ce comportement royal, bien connu des historiens du droit, est remis en lumière dès 1814 par Ch.-P. Ducancel, *La constitution non écrite du royaume de France...*, *op. cit.*, pp. 51-57.

<sup>83</sup> Aristote emploie en vérité le mot *μεσιδίους*, comme au chapitre V de son *Ethique à Nicomaque*, lorsqu’il aborde le thème de la justice distributive. Cette traduction ne fut pas sans incidence sur les approches libérales du quatrième pouvoir, en particulier chez Benjamin Constant (voir notre thèse).

pris parmi les soldats étrangers afin qu'il n'appartienne à aucun parti, étant désigné par les oligarques dans le but de garder « l'État » (*sic*)<sup>84</sup>. Altérité obligatoire ? Elle aurait, du moins, paru évidente dans le cadre antique : il faut ici rappeler l'interdiction, au sein des cités grecques, de toute neutralité, sous peine de perdre sa citoyenneté<sup>85</sup>. Ses hérauts modernes perpétuaient la leçon : en puisant ses idées dans l'Antiquité, Rousseau présentera un des premiers modèles de garantie externe de la constitution, le fameux Tribunat, qui se présente sous les traits d'une magistrature particulière, placée *en dehors* de la constitution, conservateur des lois et du pouvoir législatif (*Du contrat social*, Livre IV, chap. I). Mais cette conviction paraît tout aussi pertinente pour des héritiers du droit public français où le Roi n'appartient à aucun ordre, ni Noblesse, ni Clergé, ni Tiers état. Benjamin Constant, parmi beaucoup d'autres, chantera toujours la même antienne : le Roi est un « être à part »<sup>86</sup>. Cette particularité exclusive le qualifie aux fonctions désirées. L'altérité est donc la règle, sauf à employer (mais dans un sens très spécial) les métaphores organiques identifiant le Roi, personne morale, à une Nation elle-même allégorique.

La difficulté n'en demeure pas moins présente à la suite. L'altérité initiale de l'arbitre, réelle ou métaphorique, ne peut perdurer au fil du temps : car s'il reste un être à part, le Roi fait vite partie intégrante de la cité. A ce titre, il subit l'influence de ses proches, de son entourage et se rapproche de tel groupe ou de tel individu (et l'on retrouve ici la critique des favoris), au point d'émousser son impartialité. Pour reprendre Constant, il paraît difficile de préserver sa « partialité à l'égard de l'institution », car d'elle seule dépend, pense-t-il, la réussite de l'entreprise. Mais ce n'est pas là le principal problème. A notre sens, le plus grand se situe ailleurs : dans la détermination des forces en présence désireuses de porter leurs doléances à un arbitre. Et pour cause : ces camps évoluent naturellement au fil du temps. Le XVIII<sup>e</sup> siècle, notamment du fait de l'entreprise polémique de Boulainvilliers, avait ressuscité l'opposition entre Francs conquérants et Gaulois conquis<sup>87</sup>. Si l'on s'en tient à une thèse officielle, le Roi, s'il était Franc, devait néanmoins assumer une fonction d'arbitrage, ne serait-ce qu'en permettant à chaque population de préserver son droit. Qu'importe ici la querelle sur l'existence ou non de la personnalité des lois. Le fait est que, à travers l'histoire, les camps s'opposent sur différents thèmes, imprévisibles à l'avance, et ne se présentent jamais de la même manière. N'oublions pas que Louis XVIII fut, malgré lui, « le roi de deux peuples »<sup>88</sup>, l'un attaché à la Révolution, l'autre à l'Ancien Régime, et que son retour obéit étrangement aux canons de l'Antiquité décrits par Thurot. Il en va de même aux époques récentes, les partis politiques ne pouvant prétendre à l'éternité, appelés eux aussi à naître et à mourir en fonction de l'accomplissement ou de la désuétude de leur programme.

Or, voici la principale mission de l'arbitre : donner une forme institutionnelle aux

---

<sup>84</sup> *La morale et la politique d'Aristote*, Paris, Firmin Didot, 1824, t. II, p. 333 en notes.

<sup>85</sup> N. D. Fustel de Coulanges, *La cité antique*, Paris, Hachette, 1927, p. 267.

<sup>86</sup> « Le roi, dans un pays libre, est un être à part, supérieur aux diversités des opinions, le maintien de la liberté, ne pouvant jamais rentrer dans la condition commune, inaccessible en conséquence à toutes les passions que cette condition fait naître, et à toutes celles que la perspective de s'y retrouver nourrit nécessairement dans le cœur des agents investis d'une puissance momentanée. [...] C'est le chef-d'œuvre de l'organisation politique d'avoir ainsi créée, dans le sein même des dissentiments sans lesquels nulle liberté n'existe, une sphère inviolable de sécurité, de majesté, d'impartialité, qui permet à ces dissentiments de se développer sans péril, tant qu'ils n'excèdent pas certaines limites, et qui, dès que le danger s'annonce, y met un terme par des moyens légaux, constitutionnels, et dégagés de tout arbitraire ». *Principes de politique* (version 1815), in B. Constant, *Écrits politiques*, Paris, Gallimard, 1997, pp. 327-328.

<sup>87</sup> J. de Saint-Victor, *Les racines de la liberté. Le débat français oublié 1689-1789*, Paris, Perrin, 2007, pp. 117-122.

<sup>88</sup> « Le système que j'ai adopté et que mes ministres suivent avec persévérance est fondé sur cette maxime qu'il ne faut pas être le roi de deux peuples, et tous les efforts de mon gouvernement tendent à faire que ces deux peuples qui n'existent que trop finissent par n'en former qu'un seul... ». Lettre de Louis XVIII à son frère, datée du 29 janvier 1818, citée par E. Daudet, *Louis XVIII et le duc Decazes 1815-1820*, Paris, Plon, 1899, p. 259.



oppositions et les renouveler à temps afin de prévenir les risques d'anarchie et la tentation de l'ochlocratie. Donner une forme à l'informe (la masse), tel est précisément le cœur de l'enjeu pour un des plus brillants esprits ayant écrit sur le pouvoir modérateur, le portugais Silvestre Pinheiro Ferreira, un temps exilé en France<sup>89</sup> ; cela explique son rapport compliqué avec les constitutions écrites, censées finir et non initier un mouvement de réforme appelé de toute manière à être repris à l'avenir. Même s'ils ont parfois l'Angleterre en tête, les libéraux de la Restauration peineront pourtant à le comprendre. Leurs héritiers sous Juillet aussi : Victor Cousin, pourtant ami de Pinheiro Ferreira, saisira trop tard que la présence du roi permet aux « partis honnêtes » (*sic*) de livrer une bataille idéologique sans retenue, en assurant l'alternance entre deux partis chargés de représenter, l'un, les intérêts conservateurs (il songe aux *tories*), l'autre, les intérêts innovateurs (les *whigs*). La reine Victoria se contente donc d'exercer un « rôle modérateur que la constitution lui assigne »<sup>90</sup>. Ce programme paraît de toute manière trop restreint, puisqu'il ferme toute voie institutionnelle d'expression offerte aux classes laborieuses (elles ne sont pas « honnêtes »...) et oublie le besoin de plasticité de toute bonne forme de représentation. La Charte, grâce à ses lacunes apparentes, laissait en vérité plus d'espace pour ce faire, par l'usage de la journée de pairs et par l'écoute des demandes de proposition de lois, sorte de doléances modernes institutionnalisées auxquelles on offre une possibilité de régularité qui n'existait pas forcément sous l'Ancien Régime. Le voilà ce pouvoir représentatif suffisant aux yeux de Montesquieu :

«Eh ! messieurs, voilà du pouvoir représentatif tout autant qu'il en faut aux Français ; songez que ce pouvoir, une fois implanté dans une nation, tend toujours à s'étendre. [...] nous ne devons pas perdre de vue qu'il s'agit ici de faire l'essai d'une nouvelle forme de gouvernement. L'essai réussira, j'aime à le croire, mais si nous devons éprouver encore des secousses, laissons assez de forces, pour les apaiser, à ce trône qui a si longtemps et si glorieusement abrité nos pères »<sup>91</sup>.

Mais la Charte, en raison de son caractère écrit, devait aussi gêner le développement et le renouvellement de ces missions royales<sup>92</sup>. Enfermer le Roi « dans » une constitution devient vite un non-sens, en cristallisant son rôle et l'origine de sa légitimité<sup>93</sup>. Même sous le règne du suffrage universel, ce qui est fort éloigné du cadre électoral de la Charte, le chef de l'État sera à jamais désigné par les mêmes personnes, celles qui ont tout intérêt à préserver le *statu quo* par opposition à des déçus de la politique ne trouvant pas d'autres moyens de se faire entendre que la prise des armes. Fallait-il se résoudre à ce dernier recours pour libérer le Roi ? A tout prendre, l'option choisie fut de violenter la Charte en confondant sa lettre ; la double échappatoire, mêlant pouvoir constituant et pouvoir dictatorial, aboutira de toute façon au résultat non souhaité : celui d'écarter le *rex* au profit d'un *dominus* indésirable.

<sup>89</sup> Nous avons tenu à faire comprendre cette idée, absente de notre thèse, à travers deux articles complémentaires dans notre esprit : « Un Sieyès rouge ? Regard sur le système politique de Silvestre Pinheiro Ferreira », in *Revue de la recherche juridique*, 2013-1, pp. 91-131 et « « La démocratie dans toute sa pureté ». Une longue histoire de la sortie en politique du concept d'ochlocratie », in *Revue de la recherche juridique*, 2013-2, pp. 605-648.

<sup>90</sup> V. Cousin, *Des principes de la Révolution française et du gouvernement représentatif*, Paris, Didier, 1864, p. LXXV (reprise d'un article du 1<sup>er</sup> avril 1851 paru dans la *Revue des Deux Mondes*).

<sup>91</sup> Cité dans les *Mémoires du comte Beugnot ancien ministre (1783-1815)*, Paris, Dentu, 1866, t. II, pp. 171-172.

<sup>92</sup> On retrouve ici la critique de l'écriture par les ultras, mais la Charte a aussi pu indisposer les libéraux soucieux d'introduire une autre approche du pouvoir royal. Plusieurs d'entre eux (Nicole de la Serve, Lanjuinais et Isambert pour les plus connus) ont ainsi publié des versions « légèrement » modifiées du texte. Le comte de Saint-Roman ne cacha pas son émotion en les découvrant : « On connaît les éditions de la Charte qu'on a répandues avec profusion dans le public, et où l'on a eu l'audace de retrancher et cette formule [celle de l'article 14] et le préambule dont la sagesse fait le désespoir des fauteurs de la souveraineté et des révoltes du peuple ». *Suite de la correspondance de M. le comte de Saint-Roman et de M. Masuyer, sur la souveraineté*, Paris, Boucher, 1820, p. 377. D'une manière générale, la question du caractère écrit de la Charte a justifié le recours à des études sur son « esprit », envenimant les débats entre la gauche et la droite parlementaire.

<sup>93</sup> On peut en dire autant du programme de Louis XVIII ; car en ne voulant pas être un « roi de deux peuples », il tend aussi à effacer, en théorie plus qu'en pratique, les différences sociales appelées à se manifester à l'avenir.

## II- Un tyran « dans » la Charte ? La tentation d'une échappatoire d'essence révolutionnaire

La Charte, au terme de son article 68, abroge toutes les anciennes règles constitutionnelles. L'un des plus éminents professeurs de Code Napoléon, Toullier, en tirait une conséquence logique présentée sous la forme d'un aphorisme que l'on pourrait croire inspiré par les tenants de la loi présents sous la Révolution : « C'est la Charte, toute la Charte, qui est aujourd'hui notre seule constitution »<sup>94</sup>. Une telle thèse réfutait autant le maintien de l'antique constitution du royaume que la continuité des constitutions écrites révolutionnaires, pour laquelle on soupçonne d'ailleurs que le mode de résolution du problème est surtout calqué sur la méthodologie traditionnelle des conflits de lois dans le temps<sup>95</sup>. Certes, son propos visait, de façon ciblée, à contester la pérennité de la garantie des fonctionnaires, résultante de « l'impérissable article 75 »<sup>96</sup> de la Constitution de l'an VIII. L'échec manifeste de ce vœu ne fait aucun doute, cette garantie perdurant jusqu'aux premiers jours de la III<sup>e</sup> République, reflet d'une constitution administrative de la France. Mais ce revers ne freina nullement l'essor de telles convictions doctrinales, censées, à terme, parvenir au but fixé dès 1814 par Prosper de Barante : « on veut emmailloter le Roi dans le régime nouveau »<sup>97</sup>. Étrangement, ces procédés constitutionnels modernes vont, de par leurs failles, laisser entrevoir au roi une échappatoire faisant fi des références passées : la modernité révolutionnaire, le culte de l'écrit et l'interprétation du droit offert au prince<sup>98</sup> lui offriraient une porte de sortie légale, à défaut d'être légitime. Un bon usage de ces expédients lui permettrait en outre de censurer toute prétention parlementaire visant à le limiter progressivement au rythme des révisions constitutionnelles censées suivre l'évolution des mœurs et accompagner le progrès social.

Une telle approche emporte deux conséquences pour le Roi. D'une part, en raison de l'absence de procédure de révision dans la Charte, elle consacre dans le marbre un ensemble de prérogatives royales parfois récupérées des expériences révolutionnaire et bonapartiste et susceptibles de libérer le monarque voire de le convertir en despote (A). D'autre part, elle n'interdit pas formellement la suspension de la Charte : afin de recouvrer ses « droits

---

<sup>94</sup> C.-B. M. Toullier, *Le droit civil français suivant l'ordre du Code Napoléon*, Paris, Warée, 1819, t. I, n°225.

<sup>95</sup> La question présente une autre importance, relative au prétendu « contrôle de constitutionnalité » des lois par les magistrats judiciaires. Sylvain Bloquet a souligné les équivoques de cette thèse, répandue chez les historiens du droit depuis les travaux de J.-L. Mestre et de J.-L. Halpérin, dans son article « La question du contrôle judiciaire de constitutionnalité de la loi à travers les travaux préparatoires du Code civil », in *Revue de la recherche juridique*, 2013-2, pp. 505-545. Il faudrait prendre encore plus de précautions pour la période de la Restauration, en raison de la nature de la Charte telle qu'elle est comprise par les magistrats judiciaires.

<sup>96</sup> L'expression provient d'Édouard Laferrière, « 1670-1870, l'impérissable article 75 », in *La Loi*, 26 juin 1869.

<sup>97</sup> Lettre à Montlosier, 23 avril 1814, in *Souvenirs du baron de Barante*, Paris, Calmann-Lévy, 1892, vol. 6, p. 56

<sup>98</sup> La tradition romaine posa la maxime *ejus est interpretari cujus est condere legem* : puisque le fait d'interpréter conduit à refaire la loi, ce pouvoir revient de droit au législateur. Cette règle n'en demeurerait pas moins théorique ; appliquée aveuglément, elle aurait ralenti la justice et accaparé le législateur. Aussi, sur la base du droit romain, si le roi d'Ancien Régime avait la mainmise sur l'interprétation, une distinction était alors de mise : l'interprétation doctrinale ou par voie de doctrine, à la différence de l'interprétation réglementaire ou par voie d'autorité, était permise au juge dès lors qu'il ne s'écartait pas du sens évident de la loi, sur la base de l'équité. En cas de doute, il était néanmoins tenu de s'adresser au roi, qui répond soit directement par des déclarations, soit indirectement par des lettres missives de son chancelier. Le nombre restreint de lois du Roi offrait cependant une vraie liberté au juge, qui se traduisait par les arrêts de règlement. Afin de lutter contre l'influence des juges et le risque que comporte l'interprétation pour l'unité et l'uniformisation du droit qu'il s'agissait d'établir, le législateur révolutionnaire institua la procédure du référé législatif. A ce titre, le décret des 27 novembre-1<sup>er</sup> décembre 1790 devait autoriser l'interprétation par voie de doctrine, simple application de la loi, sous le contrôle du Tribunal de cassation ; l'interprétation réglementaire était en revanche dévolue au législateur, par la voie du référé. Quant aux arrêts de règlements, ils étaient interdits. Conçu sur mesure pour la Révolution, la permanence de ce système, pérennisé par les articles 4 et 5 du Code civil, faisait débat sous la Restauration, comme nous le montrons dans notre thèse. Le référé législatif ne sera finalement supprimé qu'en 1837.

primitifs», le roi devait simplement prouver l'existence d'un pouvoir dictatorial au sein de la Charte (B), sachant que l'article 14 aura surtout pour effet de mener Charles X à Cherbourg...

### A- La « machine à despotisme » : la monarchie à l'ombre des épées ?

« Je regarde la Charte, exécutée de la manière dont l'entendent le Roi et ses ministres, comme la machine à despotisme la plus complète qu'on puisse imaginer ; la Révolution a fait disparaître toutes les barrières que rencontrait autrefois l'autorité royale ; si celles que le Roi s'est imposées par la Charte, sont éludées, nous tombons sous le despotisme le plus intolérable, parce qu'il aura l'apparence des formes représentatives »<sup>99</sup>. Villèle ne reniera jamais sa position d'origine : le pouvoir constituant du Roi fut une erreur funeste, une consécration du droit révolutionnaire ouvrant la boîte de Pandore<sup>100</sup>. En confisquant le pouvoir constituant, Louis XVIII rompait certes avec la royauté d'Ancien Régime, au grand dam du futur président du Conseil. Mais son entreprise visait, dans l'immédiat, à briser toute chaîne révolutionnaire ; l'héritage sera pourtant bien récupéré, mais sous bénéfice d'inventaire et afin de se constituer une porte de sortie qui lui sera continuellement reprochée par les légitimistes.

Une fois écartée la proposition paresseuse de Lebrun (une simple reprise de la Constitution de 1791), le principal legs indésirable provenait de Napoléon :

« N'aurait-il pas été plus commode pour les Bourbons d'adopter en arrivant le gouvernement établi, un Corps législatif muet, un Sénat secret et esclave, une presse enchaînée ? A la réflexion, on trouve la chose impossible : les libertés naturelles, se redressant dans l'absence du bras qui les courbait, auraient repris leur ligne verticale sous la faiblesse de la compression »<sup>101</sup>.

Chateaubriand exprimait une opinion répandue : une constitution héritée des institutions impériales ne pouvait être envisagée. Les droits naturel et positif s'associaient ici pour la condamner<sup>102</sup>. Cependant, bien qu'écartée, la constitution sénatoriale<sup>103</sup> sut s'imposer en guise de pré-constitution, la Déclaration de Saint-Ouen du 2 mai 1814 louant ses bases susceptibles de fournir l'armature de la prochaine Charte. Aussi, si l'opinion et l'histoire n'en ont retenu que son sobriquet de « constitution de rentes »<sup>104</sup>, ce qualificatif obscurcit la problématique qu'elle posait insidieusement : le pouvoir royal peut-il se nourrir de l'Empire et ainsi s'épanouir à l'ombre d'attributs forgés pour un pouvoir de type napoléonien ? Pour le dire de façon crue, a-t-on affaire à un despote ou à un tyran qui, selon sa définition classique, désigne un chef d'État ne respectant ni le droit divin ni le droit naturel ? Une question d'autant plus pertinente que l'administration napoléonienne a perduré, avec désormais un Roi à sa tête<sup>105</sup>, au point de se demander si l'action de ce dernier n'était pas conditionnée d'avance. Pour en

<sup>99</sup> Lettre du 3/12/1815, in *Mémoires et correspondance du comte de Villèle*, Paris, Didier, 1888, t. I, pp. 393-394.

<sup>100</sup> « Tel était Louis XVIII ; il eût renoncé au trône plutôt que d'y monter en transigeant sur la déclaration et la reconnaissance de ses droits [...] mais il consentit à tout ce qu'on lui proposa d'octroyer lui-même. Et tandis que cette usurpation du pouvoir constituant par la royauté ne servait qu'à préparer dans l'avenir de nouvelles usurpations par les émeutes, les assemblées et les gouvernements provisoires [...] le Roi ne parut même pas se douter de la portée des concessions qui lui étaient arrachées ». *Ibid.*, tome I, pp. 251-252.

<sup>101</sup> Fr-R. de Chateaubriand, *Mémoires d'outre-tombe*, livre XXII, chap. 18, Paris, Gallimard, 1997, t. I, p. 1361.

<sup>102</sup> « Le Sénat ne doit son existence qu'à la constitution qui vient d'être détruite. Il est donc dissout par le fait, il n'est donc plus qu'une association d'individus sans caractère politique et sans droits ». N. Bergasse, *Réflexions de M. Bergasse, ancien député à l'Assemblée Constituante, sur l'acte additionnel du Sénat*, s. l., s. e., 1814, p. 5.

<sup>103</sup> Voir J. de Soto, « La constitution sénatoriale du 6 avril 1814 », in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, n°12, 1953, pp. 268-304.

<sup>104</sup> Ainsi surnommée pour avoir tenté (art. 6) de rendre héréditaires les fonctions sénatoriales et les dotations qui y étaient attachées. Évoquant malencontreusement la patrimonialité des offices du XVI<sup>e</sup> siècle, cette disposition rencontrait une unanime fin de non-recevoir : ces dignités n'appartiennent qu'à la nation, chaque citoyen devant pouvoir y concourir librement, selon la règle d'admissibilité des citoyens à tous les emplois publics.

<sup>105</sup> P. Rosanvallon, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, éd. du Seuil, 1990, p. 113 .

rester ici aux aspects constitutionnels, encore faut-il savoir si le projet sénatorial s'inscrit dans la tradition impériale ou s'il répond objectivement aux besoins présents de la monarchie. Autrement dit, s'il convient d'adopter le constat de Beugnot : « La Constitution délibérée par le Sénat, la Déclaration de Saint-Ouen, la Charte sont de la même famille, parce que ces actes ne font que reprendre des principes sur lesquels on était généralement d'accord »<sup>106</sup>.

Deux textes offrent ici la réponse : la constitution sénatoriale du 6 avril 1814, ainsi que le projet de constitution amélioré, publié en 1815 par le sénateur Lambrechts<sup>107</sup>, plus complet et explicite quant aux vues des sénateurs sur le pouvoir royal<sup>108</sup> – bien que sujet à caution, en vertu du retard de cette publication et de l'animadversion exprimée à l'encontre de l'entourage du roi et en particulier de Talleyrand suite à la mise à l'écart du Sénat. Le premier texte se distingue en effet par ses généralités, légitimant la temporisation de Louis XVIII. A l'instar de la Charte, mais de façon plus marquée, le projet sénatorial se contente d'attribuer au Roi une somme de prérogatives, sans s'évertuer à théoriser la fonction ni à préciser la nature de son pouvoir. Dans cet ensemble descriptif laissant peu de prise à l'analyse<sup>109</sup>, le Roi récupère le pouvoir exécutif (art. 4), laissant un blanc gênant dans ce qui a trait aux relations avec ses ministres. Ces derniers semblent même se cantonner à endosser la responsabilité des actes du Gouvernement en les contresignant (art. 21), le même article réitérant le caractère inviolable et sacré de la personne du Roi tout en écartant la solidarité ministérielle. Aux fonctions exécutives s'ajoutent des attributions législatives à peine plus détaillées : le Roi concourt, avec les chambres, à la formation des lois, notamment par le biais de son droit de sanction (art. 5). Il dispose en outre de moyens de contrôle sur les deux chambres telle la faculté de convocation, en session extraordinaire, du Corps législatif qu'il peut par ailleurs ajourner ou dissoudre (art. 10). Les sénateurs à venir seront, quant à eux, nommés par le Roi, préfigurant la fournée de pairs (art. 6). Encore convient-il de mentionner en vrac, pour respecter la rédaction du projet, son droit de grâce (art. 17), sans qu'il soit ici érigé au rang de source de toute justice, et enfin son droit de nomination des juges, toutefois restreint (art. 19).

Ce projet ne constitue pas le terreau idéal du régime parlementaire, avec des ministres presque réduits au silence. En ce sens, Beugnot a raison. La constitution sénatoriale vise plus, à l'instar de la Charte, à abriter une monarchie limitée qu'à introduire le parlementarisme<sup>110</sup> ; mais elle le ferait en ayant le modèle napoléonien en tête : si le Roi préserve, dans les deux textes, la mainmise sur les fonctions étatiques, ses limites traditionnelles ne sont jamais envisagées. Quant à la responsabilité ministérielle, ses contours peu précis ne parviennent pas

---

<sup>106</sup> *Mémoires du comte Beugnot, ancien ministre (1783-1815), op. cit.*, tome II, p. 148.

<sup>107</sup> Ch. Lambrechts, *Principes politiques*, Paris, Marchand et Hacquart, 1815.

<sup>108</sup> Difficile en effet de se faire une idée précise : le processus d'élaboration du projet initial nous est inconnu, les archives du Sénat et les procès-verbaux authentiques de l'Assemblée n'en disant mot, se contentant de mentionner le rapport de Lambrechts du 6 avril. Voir Archives nationales, série CC, CC8, feuillet 10 et Cl. Zacharie, *Le Sénat du Consulat et de l'Empire, contribution à l'étude du contrôle de constitutionnalité des lois en France*, thèse, Paris II, 2004, pp. 213-214. Quant au projet amélioré, seul Lambrechts, un des membres de la commission informelle à l'origine des deux textes, a cru bon de le sortir des limbes dans une brochure de 1815.

<sup>109</sup> Prêtant le flanc à la critique radicale de Boyer-Fonfrède : « Je ne veux point combattre votre projet de constitution ; quelque mal qu'on en ait dit, rien ne peut égaler celui que j'en pense ; je n'y ai vu qu'une constitution de rentes en votre faveur, et rien de plus. Ni l'autorité du Roi, ni la majesté du trône, ni les droits du peuple, ni la liberté des citoyens n'y sont clairement établis, et ce serait faire trop d'honneur à votre ouvrage que de le réfuter ». Fr.-B. Boyer-Fonfrède, *Des avantages d'une constitution libérale*, Paris, s. e., 1814, p. 28.

<sup>110</sup> A. Laquière, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, PUF, 2002, p. 67. Carré de Malberg en donne cette définition : «Même lorsqu'il s'y mêle des éléments démocratiques, la monarchie limitée garde pour caractère essentiel d'être une forme de gouvernement dans laquelle le chef de l'État est le centre de toute la vie et de toute la puissance étatiques. Sans doute, le monarque n'exerce plus ici, comme dans le cas de la monarchie absolue, la puissance intégrale de l'État : du moins, il ne peut l'exercer qu'avec le concours d'autres organes qui ne relèvent point de lui, et notamment il ne peut légiférer que moyennant le consentement préalable donné à la loi par une assemblée élue. Mais il n'en reste pas moins l'organe central et principal de l'État ». *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz, 2004, tome II, p. 64.

à faire oublier l'absence de portée pratique de la responsabilité sous le règne des constitutions consulaires et impériales<sup>111</sup>. La liste complémentaire de garanties, attribuées à la Révolution, souffre d'ailleurs du même défaut : libre consentement à l'impôt (art. 15), droit de discussion des chambres (art. 11), immunité parlementaire (art. 13), indépendance du pouvoir judiciaire (art. 17). Seul le consentement du roi à la constitution (art. 29), corollaire de son rappel par le peuple français (art. 2), offre une sûreté en activant la thèse du pacte constitutionnel conclu entre le Roi et la Nation, grevant par avance la thèse de l'octroi ; mais le projet n'ose aucune mention au droit de résistance en cas de manquement du roi envers ses engagements...

Ces remarques conduisent à une seconde observation : le Sénat a proposé une œuvre *conservatrice*, conforme à l'air du temps. Il désirait consolider les acquis jugés respectables de la Révolution, réduits pour l'essentiel à des libertés publiques comme celles des cultes ou de presse, tout en s'assurant que le Roi les respecterait et les ferait observer. En atteste la formulation de l'article 29 et dernier : « Louis-Stanislas-Xavier sera proclamé *Roi des Français*, aussitôt qu'il aura juré et signé un acte portant : *J'accepte la Constitution ; je jure de l'observer et de la faire observer* ». Sans parvenir à l'expression, et de façon inconsciente sans doute, le Sénat érige déjà un pouvoir conservateur dans l'acceptation que lui confèrera Royer-Collard : une institution, dotée d'un pouvoir absolu, chargée de préserver et de développer les avancées de la Révolution, tout en écartant ou en différant les innovations jugées inadaptées ou intempestives au sein d'un régime qui évoluera à son rythme.

On imagine toutefois sans peine l'usage qu'auraient pu en faire les royalistes, en récupérant l'antique promesse du sacre intimant au Roi de sanctionner les « mauvaises coutumes » : le vocable, trompeur, désignait surtout des prérogatives de puissance publique, et en particulier fiscales, accaparées par les comtes des suites de la déliquescence de l'Empire carolingien. Pour ces férus d'histoire, cette mission royale emportait, hier comme aujourd'hui, la mise au pas des seigneurs. Sabrer la nouvelle aristocratie rendue maître par la déchéance de l'Aigle (encore la chute d'un Empire !), paraissait donc possible à la lumière du passé ; après tout, « la nation désire de l'ancien, tout ce qui l'en rapproche lui sied comme à la royauté même » dira l'abbé de Montesquiou dans son deuxième mémoire adressé au roi<sup>112</sup>. C'est en ce sens que Louis XVIII a pu dire, à propos du projet sénatorial, « que les bases en étaient bonnes » : il lui offrait en effet l'arsenal nécessaire à la lutte contre l'esprit d'innovation représenté par les chambres. A ceci s'ajoute l'écueil général du texte résumé par Guizot : cette impossible tentative d'alliance, autodestructrice par nature, entre le pouvoir absolu du Roi, délesté de son droit, et le droit absolu du peuple, manifesté par la prétention d'élire le roi<sup>113</sup>.

La rupture ne devait apparaître que plus nette avec le projet amélioré de constitution sénatoriale<sup>114</sup>. Ensemble sciemment complet formé de 142 articles, cet oublié de l'histoire

---

<sup>111</sup> P. Rolland, « La responsabilité des ministres dans les constitutions consulaires et impériales », in J.-J. Clère/J.-L. Halpérin (dir), *Ordre et désordre dans le système napoléonien*, Paris, Mémoire du Droit, 2003, pp. 135-158.

<sup>112</sup> *Le Moniteur universel*, 15 avril 1815, p. 428. Cette date n'est pas celle de sa rédaction, environ un an plus tôt : les mémoires rédigés par Montesquiou ont été retrouvés par les services de l'Empereur sous les Cent-Jours, dans l'armoire du favori du roi, le comte de Blacas. La propagande impériale s'en servira à bon escient.

<sup>113</sup> « Au moment même où il [le Sénat] proclamait le retour de l'ancienne maison royale, il étala la prétention d'élire le Roi, méconnaissant ainsi le droit monarchique dont il acceptait l'empire, et pratiquant le droit républicain en rétablissant la monarchie. Contradiction choquante entre les principes et les actes [...]. Il n'y avait de vérité, de dignité et de prudence que dans une seule conduite : reconnaître hautement le droit monarchique dans la maison de Bourbon, et lui demander de reconnaître hautement à son tour les droits nationaux, tels que les proclamaient l'état du pays et l'esprit du temps. [...] Au lieu de cela, le Sénat, à la fois plus obstiné et timide, en voulant placer sous le drapeau de l'élection républicaine la monarchie restaurée, ne fit qu'évoquer le principe despotique en face du principe révolutionnaire, et susciter pour rival au droit absolu du peuple le droit absolu du Roi ». Fr. Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Paris, M. Lévy frères, 1860, t. I, pp. 32-33. Notons que G. Glénard délivre un jugement proche à propos de la Constitution de 1791 dans sa thèse.

<sup>114</sup> Difficile d'ailleurs de déterminer si le projet, tel qu'il est dévoilé au public en 1815, était déjà entièrement

constitutionnelle tranche radicalement avec son aîné tant par sa forme que par son fond, avec des garanties parfaitement décrites. La personne du Roi demeure inviolable et sacrée (art. 21). La responsabilité des ministres trouve des contours plus précis : si les actes incriminés sont toujours largement définis (art. 116)<sup>115</sup>, sa mise en œuvre (art. 117) évoque l'*impeachment* anglais, les ministres étant accusés par la chambre des députés avant d'être jugés par le Sénat. Ce même article offre à chaque chambre le droit de demander des renseignements sur la conduite des ministres<sup>116</sup>, ne limitant pas leur rôle à celui d'accusateur et de juge. L'ensemble des prérogatives royales sont ainsi marquées du sceau du contrôle parlementaire : si le Roi dispose du droit de déclarer la guerre (art. 25) et de celui de signer les traités de paix, d'alliance et de commerce (art. 26), il doit cependant obtenir la ratification des deux chambres, offrant ainsi un nouvel éclairage à l'épisode du Concordat de 1817. L'article 27 va même plus loin, preuve que la confiance n'est plus de mise, en disposant que « les articles secrets d'un traité ne peuvent jamais être destructifs des articles patents »<sup>117</sup>. Toutes ses actions en dehors de la France sont soumises au contrôle des deux chambres (art. 28<sup>118</sup>), ce qui rappelle la Constitution de 1791. Si son pouvoir législatif est réel, via son droit de sanction (art. 42), son exercice doit toutefois respecter un calendrier précis (art. 44) ; son refus de sanctionner une loi, loin d'être discrétionnaire, doit par ailleurs être motivé<sup>119</sup>. A ceci s'ajoute l'inversion de la formule de la Charte : il appartient désormais au Roi d'inviter les chambres à s'occuper d'objets qu'il juge convenable (art. 41). Son droit de dissolution (art. 51) reprend pour sa part une formulation proche de celle du premier projet, réitérant l'obligation de procéder au renouvellement de la chambre dans les deux mois. Le pouvoir exécutif appartient au Roi (art. 22), mais il est précisé qu'il ne peut faire aucune loi, imposant par ailleurs le principe de légalité aux règlements et l'interdiction de ce qui aurait pu s'apparenter à des décrets-lois<sup>120</sup>. En revanche, ses pouvoirs de nomination, des sénateurs (art. 48) et des fonctionnaires (art. 107, 108, 113), sont moins réglementés. Même constat pour son droit de grâce (art. 111). Les contours de la régence (art. 32 à 39), de la liste civile et du domaine du Roi (art. 30 et 31) ne peuvent être taxés d'incomplétude. Notons pour finir que la souveraineté est déferée à « l'universalité des citoyens français » (art. 4) : le pouvoir constituant n'appartenant qu'à la nation (art. 2), interdiction est faite aux pouvoirs constitués, dont le Roi, de porter atteinte à la constitution (art. 137). Le Roi est ainsi relégué au statut de représentant de la nation (art. 20), ce qui le rapproche du statut des deux chambres.

En suivant les brisées anglaises, ce second projet du Sénat aurait constitué une bonne base pour un régime parlementaire. Le monarque français bénéficie toutefois de plus de puissance que ce dont dispose son émule d'outre-Manche. Si la théorie des climats peut justifier ce choix, les sénateurs ont sans doute été attentifs aux désirs des nombreux tenants de la constitution naturelle de la France, eux-mêmes déçus par le contenu de la Charte.

---

conçu au moment où le Sénat est définitivement écarté.

<sup>115</sup> «[...] Les ministres sont responsables de tout ce que ces actes contiendraient d' attentatoire aux lois, à la liberté publique et individuelle, et aux droits des citoyens ». Ch. Lambrechts, *Principes politiques, op. cit.*, p. 39.

<sup>116</sup> Cette volonté est tellement marquée qu'elle apparaît à deux reprises dans le second projet.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 13. Il eût été plus utile de déclarer la nullité de tels articles.

<sup>118</sup> « Le Roi ne peut sortir du royaume, sans le consentement des deux chambres. Il ne peut, sans le même consentement, aliéner, céder, ou échanger aucune portion du territoire français, ni s'obliger par aucun traité à fournir des subsides, à aucun gouvernement étranger, ni permettre l'introduction de troupes étrangères sur le territoire français ».

<sup>119</sup> Art. 42 : « La sanction du Roi est nécessaire pour le complément de la loi. Le Roi donne la sanction par la formule suivante, signée de sa main : Sera publié comme loi. Il la refuse par la formule suivante également signée de sa main : Soit renvoyé aux deux chambres. Il y joint un exposé des raisons pour lesquelles il a refusé ».

<sup>120</sup> Art. 23 : «Le Pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois, pour en ordonner, ou en rappeler l'exécution. Il ne le peut pas même avec l'autorisation du Sénat et de la Chambre des Députés, excepté pour le tarif des douanes, et de manière que la chose soit soumise aux deux chambres à la plus prochaine session ».

L'œuvre de Louis XVIII ne pouvait en effet les satisfaire pleinement. En premier lieu, parce qu'elle entérine plusieurs nouveautés révolutionnaires, à commencer par son vocabulaire et par ses « usurpations » engendrées par ce goût immodéré pour l'innovation<sup>121</sup>, alors que la mission du Roi a toujours été de préserver la société (chrétienne) de ce type de tentations. En deuxième lieu, parce qu'elle cherche vainement à enserrer le Roi et les chambres dans une pratique constitutionnelle déterminée. Annonçant les conventions de la constitution à venir, Montlosier fera régulièrement comprendre à ses lecteurs le danger d'une telle prétention nous faisant croire en la véracité d'une garantie pourtant illusoire<sup>122</sup>. Le jugement de Villèle complète utilement cette sentence adossée aux données sociales, le cadre d'un régime représentatif ne suffisant pas à nous préserver de toute dérive, risquant même au contraire de légitimer, un temps du moins, des pratiques du pouvoir dangereuses : la grande force des tyrans réside dans cette capacité de corruption des institutions et de séduction des masses<sup>123</sup>. Comme sous l'Ancien Régime, l'histoire de la décadence romaine irrigue les esprits ; elle réactive même le souvenir de l'opposition séculaire entre, d'un côté, les tenants de la monarchie tempérée cultivant la beauté de la République romaine et n'hésitant pas à assimiler le Parlement au Sénat<sup>124</sup>, et, de l'autre, les partisans du Roi, pour l'essentiel ces légistes encensant la puissance impériale, voire son culte<sup>125</sup>. Les incompréhensions persistantes liées à l'expression « chef suprême de l'État » trouvent ici leurs racines, en mesurant l'écart qui sépare le consul vertueux gouvernant avec le Sénat du *dominus* empli de vices du Bas-Empire. En théorie libres et déliés des lois (*princeps a lege solutus est*), les derniers princes romains, et les rois absolutistes à leur suite, sont en réalité prisonniers de leur propre licence, s'éloignant dès lors considérablement de l'Auguste dépeint par Corneille dans *Cinna*, « maître de moi comme de l'univers ». Or, du fait de la dilatation de leur pouvoir, ils n'en demeurent pas moins « maître de la terre et du ciel », comme le rappellera le Digeste, sous-entendant leur propriété sur tous les biens et sur tous les êtres<sup>126</sup>...

De par leur récurrence, ces références à l'Antiquité devaient donc aboutir, en dernier lieu, à contempler l'échec le plus dramatique de la Charte : loin d'avoir su enfermer le Roi, elle a au contraire su satisfaire sa licence et symbolise son orgueil. En octroyant une constitution, Louis XVIII a pu se saisir du pouvoir de création réservé à Dieu. Que lui importe alors sa mission divine ? Une porte s'ouvrirait sur le sens moderne du verbe *gouverner*, débarrassé de ses habits chrétiens, de la métaphore biblique du berger et plus largement du gouvernement des âmes encore défendue dans les revues ultras en souvenir du *regimen*

<sup>121</sup> « De toutes parts ainsi Louis XVIII et sa charte répandirent comme un goût insatiable d'usurpation. Il légalisa l'usurpation des propriétés. Il usurpa pour lui le droit d'innover ; il fit usurper à la chambre des pairs le droit de la noblesse. Il obligea la noblesse à usurper les sièges de la bourgeoisie. Il confirma dans la bourgeoisie l'esprit d'usurpation universelle. Dut-il donc être surpris de voir son trône battu sans cesse par les flots de l'usurpation à laquelle il ouvrait la plus fatale des issues, son propre exemple ? ». Marquis de Villeneuve-Hauterive, *De l'agonie de la France*, op. cit., tome II, p. 378. Sans entrer dans des détails morbides, la fin de vie peu enviable de Louis XVIII prend des allures de châtement divin forçant le parallèle avec la mort de Louis XV.

<sup>122</sup> Par exemple, dans *De la monarchie française au 1<sup>er</sup> mars 1822*, op. cit., p. 173.

<sup>123</sup> Sur la masse urbaine, *sordes urbis et faex*, faiseuse d'élections à Rome : J. Rouvier, « La République romaine et la Démocratie », in *Varia. Etudes de droit romain*, Paris, Sirey, 1961, t. IV, pp. 213-216. Concernant cette idée reçue aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles : G. Hermet, *Le peuple contre la démocratie*, Paris, Fayard, 1989, pp. 167-206.

<sup>124</sup> Voir J. Krynen, *L'idéologie de la magistrature ancienne*, Paris, Gallimard, 2009, pp. 213-238.

<sup>125</sup> « La résistance des privilégiés à la constitution s'explique tout naturellement par leur intérêt ; mais quelle explication donner de celle des légistes ! je n'en vois qu'une de plausible : leur amour du despotisme est un amour pur que, de siècle en siècle, ils ont hérité d'Appius et de la loi des Douze Tables. De là les fréquentes déviations des principes de la Charte dans l'administration de la justice qui, par l'usage et par les doctrines, se rapporte à des principes tout opposés ». Article d'E. Aignan in *La Minerve française*, t. VII, août 1819, p. 205.

<sup>126</sup> Sans oublier les longs débats médiévaux faisant suite à la redécouverte du droit romain et à son utilisation lors de la Diète de Roncaglia de 1158. Voir E. Kantorowicz, « La royauté médiévale sous l'impact d'une conception scientifique du droit », in *Politix*, n°32, 1995, pp. 5-22.

médiéval<sup>127</sup>. Pour autant, le changement ne pouvait s'opérer pleinement : si l'on rencontre, notamment sous la plume de Fiévée et de Constant, des ascendants de l'apoptegme de Thiers « le Roi règne mais ne gouverne pas », la confiscation initiale du pouvoir constituant invalidait toute réduction du gouvernement au rôle de commis du pouvoir législatif, comme chez Rousseau. Elle empêche aussi tout transfert de pouvoir des mains du Roi vers celles des ministres. Que dire enfin de la mainmise du Roi sur le pouvoir réglementaire, cette nouveauté révolutionnaire renforcée par Bonaparte<sup>128</sup> susceptible de lui réserver tout le pouvoir législatif<sup>129</sup>? Le blocage vient du fait que la Charte ne se comprenait pas comme une constitution souple. Jusqu'aux ordonnances fatidiques du 25 juillet 1830, les règles du jeu n'ont jamais été fixées et flottaient au gré de la conjoncture politique voire sociale, en raison de l'incapacité ou des résistances des parlementaires, ne parvenant pas à s'émanciper totalement soit de la théorie de l'octroi et du parallélisme des formes, soit de la thèse du pacte constitutionnel. Il appartenait au roi de faire cesser l'interférence, en abusant de sa liberté.

## B- Un dictateur « dans » la Charte ? L'article 14 et la libération du Roi

Dénoncée par Villèle<sup>130</sup>, l'amphibologie de la tournure finale de l'article 14 a pu satisfaire les deux camps lors des travaux préparatoires de la Charte<sup>131</sup>. Le dénouement de l'affaire est resté célèbre : au terme d'une « longue comédie de quinze ans » (Bonald), l'invocation du plus célèbre article de la Charte a conduit Charles X à commettre un « parjure de bonne foi » (Lamartine), scellant la rupture du « contrat » passé entre le Roi et la Nation.

La nature de ce bon de sortie n'en demeure pas moins problématique et diffère substantiellement suivant les camps, opposant une lecture extensive à une lecture restrictive de l'article 14. Comme le rapporte Louis-Philippe, Charles X estimait détenir le pouvoir d'annuler la Charte et a cru être dans son bon droit en la suspendant<sup>132</sup> : les deux rois de la Restauration ne se sentaient guère prisonniers d'un texte censé contenir cet article 14 apparenté à une réserve de souveraineté et même apprécié comme « le palladium de l'Autorité royale, et l'antidote de tout ce que la Charte leur paraissait contenir de dangereux »<sup>133</sup>. Déjà conforté par l'analyse de Beugnot relative aux ordonnances des 13 juillet 1815, 24 juillet 1815 et 5 septembre 1816<sup>134</sup>, ce dépôt du pouvoir dictatorial était de surcroît attesté par le comte Ferrand dans ses mémoires, en dépit de déconvenues pratiques étonnantes : le fidèle soutien du Roi affirme en effet avoir soutenu à deux reprises, mais en vain, l'emploi de l'article 14, aucun ministre ne souhaitant en endosser la responsabilité<sup>135</sup>.

<sup>127</sup> Par ex. l'article de l'abbé Thorel, «De l'être moral et de sa constitution», in *Le Défenseur*, t. IV, 1821, p. 155.

<sup>128</sup> Voir M. Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799*, Paris, PUF, 1991, p. 11 et s.

<sup>129</sup> Sous la III<sup>e</sup> République, Moreau, Duguít, Hauriou et Carré de Malberg ont beaucoup réfléchi à un problème que résume le titre de la thèse de S. Balachowsky-Petit, *La loi et l'ordonnance dans les États qui ne connaissent pas la séparation des pouvoirs législatif et exécutif*, Paris, Rousseau, 1901 (voir pp. 185-212 pour la Charte).

<sup>130</sup> *Mémoires et Correspondance du comte de Villèle*, op. cit., t. I, p. 256. L'article 14 était ainsi conçu : « Le roi est le chef suprême de l'État, il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique, et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État ».

<sup>131</sup> Beugnot parle d'une formule convenue, reprise machinale d'autres constitutions. *Mémoires du comte Beugnot...*, op. cit., t. II, pp. 166-167. Difficile pourtant de le suivre : seuls l'article 4 du Sénatus-consulte de l'an XII et l'article 6 de la Constitution de 1791 évoquent le droit réglementaire du gouvernement, mais aucun ne fait référence à la sûreté de l'État. L'article 144 de la Constitution de l'an III en appelle certes à la « sûreté intérieure de l'État » ; mais le Directoire ne peut expressément y pourvoir que par des lois. La présence des proclamations visant à assurer l'exécution des lois, dans l'alinéa qui suit, a toutefois pu égarer Beugnot.

<sup>132</sup> Voir l'entretien entre Charles X et le duc d'Orléans sur l'art. 14 dans *Abdication du roi Louis-Philippe racontée par lui-même*, Paris, Michel Lévy frères, 1851, pp. 94-96.

<sup>133</sup> «Le système politique de Louis XVIII. Extraits inédits des Souvenirs de 1814 », in *Commentaire* n°63, p. 584

<sup>134</sup> *Mémoires du comte Beugnot ancien ministre (1783-1815)*, op. cit., t. II, p. 167.

<sup>135</sup> La première fois, lors du retour de Bonaparte de l'île d'Elbe : «L'article 14 de la Charte prévoyant le cas où le salut de l'État exigerait que le Roi prit un pouvoir absolu, il me semblait que c'était là le premier parti à prendre



Face à ces « jésuites qui commentent la Charte »<sup>136</sup>, la gauche parlementaire défendra la thèse inverse ; et si le Roi n'est pas à proprement parler « constitutionnalisé », il n'en demeure pas moins tenu par le pacte signé avec la Nation. Pour les libéraux, la Charte est en effet un contrat, ne pouvant en conséquence être rompu de façon unilatérale, sauf à permettre à l'autre partie de recouvrer ses « droits primitifs » (*sic*)<sup>137</sup>. L'article 14, pour sa part, contient bien plus le principe de légalité des règlements qu'une prérogative permettant au Roi de s'écarter, en cas de crise, du gouvernement normal en modifiant temporairement la constitution. Les libéraux redoutaient un regain de la pratique inconstitutionnelle du pouvoir réglementaire de Napoléon qui, souvent au nom de la nécessité, s'était permis de modifier expressément une loi voire une règle constitutionnelle<sup>138</sup>. L'interprétation extensive leur apparaissait ainsi saugrenue, dans la mesure où le pouvoir réglementaire ne peut porter que sur des objets de gouvernement, sans empiéter sur le domaine de la loi dans lequel s'insère précisément le pouvoir dictatorial, si tant est qu'il faille le consacrer<sup>139</sup> :

« Quant à cette autre assertion, que le roi est à lui seul législateur dans les cas d'urgence, [...] M. Sirey la déduit de l'article 14 de la Charte [...]. Mais il est évident qu'il a mal compris cette disposition. Les règlements et ordonnances pour la sûreté de l'État ne peuvent jamais porter que sur des objets de gouvernement, et non sur des matières de législation ; autrement, ce ne serait [...] que des lois provisoires ; mais si c'était des lois provisoires, la Charte réglerait le mode de les rendre définitives ; et elle n'en parle pas, et elle ne peut pas en parler, parce qu'elle n'a pas voulu se détruire elle-même en introduisant le chaos dans l'ordre ; c'est-à-dire, en attribuant aux règlements et ordonnances la puissance, même momentanée, des lois »<sup>140</sup>.

Si le débat se focalisait volontiers sur cet article, le cœur de la question se situait pourtant ailleurs. Contrairement aux idées reçues, l'invocation d'une législation d'exception présente *dans* la Charte était continuellement refusée par les ultras ; paradoxalement, seuls des tenants sincères de la Charte, à l'instar des doctrinaires, se hasardaient à la défendre, en la percevant comme une garantie : une dictature constitutionnelle vaut toujours mieux qu'une dictature arbitraire<sup>141</sup>. Une telle thèse, agitée très tôt par les libéraux, ne pouvait donc être qu'une bien insatisfaisante solution de repli pour des ultras : car, en concevant la Charte comme un bienfait à même d'être repris, la droite parlementaire encensait surtout l'idée du pouvoir conservateur, soit un pouvoir susceptible de se muer en pouvoir dictatorial en fonction de la conjoncture et *en dehors* de tout référent textuel<sup>142</sup>. Leur point de vue s'inscrit

---

[...] ». *Mémoires du comte Ferrand ministre d'état sous Louis XVIII*, Paris, Picard et fils, 1897, p. 121. La seconde, au début de la seconde Restauration : « Pour la consolider, il me paraissait absolument nécessaire que le Roi prit, pendant quelque temps, un pouvoir absolu. Il y était évidemment autorisé par la Charte ». *Ibid.*, p. 133.

<sup>136</sup> Expression employée par C.-G. Étienne contre les ultras qui revendiquaient l'existence d'un pouvoir dictatorial au sein de l'art. 14. Lettres sur Paris n°86, 24 décembre 1819, in *La Minerve française*, t. VIII, p. 370.

<sup>137</sup> « Cette charte constitutionnelle doit être enfin, entre le Roi et le peuple, un contrat également obligatoire. Si l'une des parties en transgresse les conditions, l'autre est dégagée par ce seul fait, et reprend ses droits primitifs ». Fr.-B. Boyer-Fonfrède, *Des avantages d'une constitution libérale*, *op. cit.*, p. 80.

<sup>138</sup> Ch. Durand, *Les rapports entre la loi et le règlement gouvernemental de l'an IV à 1814*, PUAM, 1976, pp. 211-226. Napoléon en abuse essentiellement entre 1813 et 1814.

<sup>139</sup> Il s'agit d'un argument de Thiers : voir « L'article 14 », in *Le National* (2 mai 1830), in *RFHIP*, n°5, p. 176.

<sup>140</sup> Compte-rendu de l'ouvrage de J.B. Sirey relatif au Conseil d'État par E. Aignan, in *La Minerve française*, tome VI, mai 1819, p. 555.

<sup>141</sup> Les doctrinaires optent ainsi pour un encadrement du pouvoir dictatorial en amont. Royer-Collard a même admis les cas de suspension provisoire de la Charte dans des discours de 1815 et 1816, notamment à l'occasion d'un débat sur la loi de sûreté. Voir Pr. de Barante, *La vie politique de M. Royer-Collard*, *op. cit.*, tome I, p. 298. Contrairement aux idées reçues, liées à une mauvaise compréhension de son discours sur le droit de tonnage de 1826 (*Ibid.*, tome II, p. 273), Royer-Collard ne changera pas de camp : la dictature constitutionnelle reste une bonne idée pourvu que soit réglée la question des garanties en amont ; seulement, il juge que l'interprétation extensive de l'article 14, telle qu'elle est présentée par la droite, ne répond pas à ses attentes.

<sup>142</sup> « L'autorité du Roi doit être dégagée de beaucoup d'entraves, pour agir avec vigueur et rapidité ; elle doit avoir, dans certains cas, quelque chose de la dictature à Rome ; et c'est surtout dans ce moment que nous devons

dans une pensée jusnaturaliste<sup>143</sup> : le Roi doit pouvoir tout mettre en œuvre aux fins de protéger la communauté politique, sous-entendu chrétienne. La prédétermination d'un tel droit au sein de la Charte, l'établissement de règles de forme ou de procédure, s'apparentent ainsi à une entrave à la double mission conservatrice du Roi telle que le comprenait les ultras, legs lointain de Jean de Salisbury<sup>144</sup>. Beugnot en convenait lui-même, ce qui explique son hostilité envers l'interprétation extensive de l'article 14. Il écartait ainsi la dictature limitée (législation d'exception) ou, pire, les éventuelles prétentions parlementaires relatives à une remise des pouvoirs extraordinaires<sup>145</sup> : « C'est pour lui un devoir étroit que de se placer en pareil cas au-dessus des lois pour sauver les lois elles-mêmes, et il ne faut pas qu'un tel pouvoir soit écrit et encore moins défini, car il s'en affaiblirait »<sup>146</sup>.

Livrée à l'occasion du rapport sur la loi de presse de 1828, la position typique du comte Siméon érige le Roi au rang de « juge nécessaire de l'imminence du péril » et le dote ainsi d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation et de mise en œuvre de la dictature. Elle résume la thèse officielle du parti royaliste sous la Restauration<sup>147</sup>, ce qui ne l'empêchera pas de se morceler à mesure de son échec auprès de l'opinion publique :

« Dans un péril tel qu'on le suppose, le Roi, et par conséquent son gouvernement, peut tout ; il n'est pas besoin que la loi lui fasse une réserve de ce qu'il tient de son droit de chef suprême de l'État. S'il y a danger imminent, la dictature lui appartient. Il importe donc assez peu qu'on ait ou non voulu écrire cette dictature dans l'article 14 de la Charte, et qu'elle s'y trouve ou ne s'y trouve pas ».

En dehors du revirement de Chateaubriand<sup>148</sup>, les ultras professent ainsi leur attachement à la conception « médiévale » de l'état d'exception : le prince peut déroger aux lois dans des circonstances exceptionnelles en vertu d'un jugement qui a vocation à rétablir un ordre harmonieux et permanent, car divin, passagèrement perturbé. La société étant naturelle, l'impératif de sa conservation ne résulte pas de la volonté humaine mais de sa nature sociale. Sa validité et son acceptation par la population ne peuvent résulter que de la réussite de sa mission, en ce qu'elle accomplirait de fait la destination de son pouvoir. A l'opposé, les libéraux, en remémorant continuellement la théorie du contrat, se plaçaient dans une

---

tendre à augmenter le pouvoir monarchique, à l'investir de toute la force nécessaire au salut de l'État. Notre monarchie, toute libre au dedans, doit rester toute militaire au-dehors ». *Réflexions politiques sur quelques écrits du jour...*, chap. XVIII in Fr.-R. de Chateaubriand, *Écrits politiques (1814-1816)*, op. cit., p. 180.

<sup>143</sup> Cf. par ex. Vitrolles : « Pourvoir au salut de l'État est un droit naturel imprescriptible qui appartient non seulement au roi de France par tradition, mais par simple raison à tout souverain légitime ». Baron de Vitrolles, *Mémoires et relations publiques du baron de Vitrolles*, Paris, Charpentier et Cie, 1884, t. II, p. 241. Même propos du côté des « pointus » : « Ainsi, dans le danger qui menace sa couronne, le Roi tient de la loi naturelle politique le droit de modifier le genre de souveraineté établi par la Charte ». Ch. Cottu, *Des devoirs du Roi envers la Royauté*, Paris, Rusand, 1830, p. 51. Il souligne.

<sup>144</sup> Mission religieuse (protéger l'Église et conduire les hommes au salut) complétée par une mission laïque (pouvoir à la *salus rei publicae*). Sur ces points : Fr. Saint-Bonnet, *L'état d'exception*, Paris, PUF, 2001, p. 109.

<sup>145</sup> Sur la distinction entre les trois modèles dictatures : M. Hauriou, *Principes de droit public*, Paris, Sirey, 1916, 2<sup>e</sup> éd., p. 789. La dictature limitée est celle prévue par avance au sein d'une constitution ; la remise des pouvoirs extraordinaires requière, pour sa part, une investiture spéciale par un parlement.

<sup>146</sup> *Mémoires du comte Beugnot ancien ministre (1783-1815)*, op. cit., tome II, p. 168.

<sup>147</sup> Au point que le comte Beugnot a jugé bon de reprendre ce discours dans ses mémoires, en guise d'illustration de la position doctrinale du parti. Le passage cité ci-dessous est ainsi récupéré des *Mémoires du comte Beugnot*, op. cit., t. II, pp. 168-169. Clausel de Coussergues reproduit le même extrait dans *Considérations sur l'origine, la rédaction, la promulgation et l'exécution de la Charte*, Paris, Pihan-Delaforest, 15 juin 1830, pp. 113-117.

<sup>148</sup> « Mais ce qui n'est pas tolérable dans le rapport des ministres, c'est cette prétention effrontée, savoir : que le ROI A UN POUVOIR PREEXISTANT AUX LOIS. Que signifient alors les constitutions ? pourquoi tromper les peuples par des simulacres de garantie, si le monarque peut à son gré changer l'ordre du gouvernement établi ? Et toutefois les signataires du rapport sont si persuadés de ce qu'ils disent, qu'à peine citent-ils l'article 14, au profit duquel j'avais depuis longtemps annoncé que l'on *confisquerait la Charte* ; ils le rappellent, mais seulement pour mémoire, et comme une superfétation de droit dont ils n'avaient pas besoin ». Fr.-R. de Chateaubriand, *Mémoires d'outre-tombe*, livre XXXII, ch. 8, op. cit., t. II, p. 2204. Il souligne.

perspective moderne héritée de Locke<sup>149</sup>. La prérogative royale devient une délégation du pouvoir humain, guidé par la raison, à un organe artificiel, l'Exécutif. A charge pour ce dernier d'assurer la fin pour laquelle a été instituée le pacte social : les droits naturels de l'homme. De tels cas de figure n'en demeurent pas moins extraordinaires voire exceptionnels. Ceci explique autant le rejet de l'institutionnalisation de la dictature (une fausse bonne idée pour Isambert et Cormenin) que le désintérêt d'illustres libéraux pour la question, essentiellement préoccupés par le contenu régulier des formes du gouvernement dans une société moderne obnubilée par le repos afin de faire prospérer le commerce<sup>150</sup>.

Une telle leçon n'a pu être apprise, encore moins comprise, par le roi. Charles X a refusé une geôle de papier adaptée à l'air du temps pour mieux s'enfermer dans une prison imaginaire sans attache avec son siècle. En se laissant imposer une «Charte contrat» en 1830, et en dépit de son désir à peine dissimulé de renouer lui aussi les chaînes du temps, Louis-Philippe ne va pas seulement sceller le sort de la branche aînée, voire de la monarchie ; il devait aussi donner l'estocade à la profusion de théories sur le quatrième pouvoir, désormais réduites en qualité et en quantité, au point de disparaître. Ce constat s'explique aisément. La thèse de la Charte contrat permet, en principe, de cloisonner l'action du Roi ; elle offre une effectivité à cette prison, sans forcément emporter des conséquences juridiques : le ressenti unanime de l'opinion publique suffit, au point de sanctionner les écarts de conduite de Louis-Philippe jusqu'au dénouement final, dont l'explication ne saurait se limiter au manque d'ouverture de l'électorat. Au contraire, la thèse de l'octroi, juridiquement protégée par la loi du 22 mars 1822, forçait les différents bords politiques à trouver d'autres voies plus originales dans le but de contraindre le roi à adopter une certaine attitude. La Charte et son héritage expliquent ce goût prononcé pour l'histoire du droit public. La nature éphémère des constitutions écrites révolutionnaires a peut-être aussi joué un rôle, par manque de foi en elles. Il fallait assurément du temps pour redonner du crédit à une loi fondamentale écrite et croire qu'elle pourrait, effectivement, encadrer l'action du détenteur du pouvoir à l'avenir. Hier comme aujourd'hui, la question de la réception sociale et politique d'une constitution, et plus généralement de la norme, mérite d'être posée.

---

<sup>149</sup> Sur ces deux conceptions, nous reprenons ici Fr. Saint-Bonnet, *L'état d'exception, op. cit.*, p. 270. Le terme médiéval peut paraître galvaudé ; en vérité, les doctrines ultras semblent surtout attachées à la vision thomiste.

<sup>150</sup> Voir P. Rolland, « La liberté des Anciens chez Benjamin Constant », in *RFHIP*, n°6, 1997, p. 252 et s. Le groupe de Coppel condamnait ce type de méthode via une démonstration fondée sur l'histoire qui prouve, exemple du Directoire à l'appui, que l'état d'exception est une impasse. Du reste, le recours au coup d'état est également flétri par leur approche *morale* du sujet : selon eux, l'arbitraire consacre le triomphe de la violence sur la justice, la victoire du fanatisme sur les principes. Sur ces points, voir A. Laquière, « État d'exception et coup d'État dans la pensée du groupe de Coppel », in *Annales Benjamin Constant*, n°27, 2003, pp. 39-60.