

Le Baron de Vitrolles, théoricien du gouvernement parlementaire. Un Ultra d'avant-garde au début de la Restauration

Armel Le Divellec

Professeur de droit public à l'Université de Paris II (Panthéon-Assas)

Notre époque, trop oublieuse de tant de trésors légués par le temps long de l'histoire, néglige les richesses parfois insoupçonnées qu'offre l'expérience constitutionnelle, ses figures, ses débats. Et même si l'on célèbre encore en France, quoique de façon souvent un peu plate, les images d'Epinal de cette histoire (en réalité, surtout celle de la République), on relègue sans vergogne dans l'ombre des moments pourtant essentiels de notre vie constitutionnelle et politique passée. Tel est particulièrement le cas de la Restauration qui, pourtant, à plus d'un titre, mérite une attention soutenue pour comprendre la genèse et l'évolution de la culture constitutionnelle de la France¹. De la richesse des débats politiques et juridiques de cette époque émerge la brochure publiée en 1815 par le Baron de Vitrolles, *Du ministère dans le gouvernement représentatif*². Il s'agit d'une contribution des plus remarquables à la réflexion constitutionnelle, plus particulièrement à la théorie de ce que nous appelons aujourd'hui le gouvernement parlementaire. L'oubli dans lequel ce texte est tombé³ provient sans doute de l'ombre qui lui fut faite par *De la Monarchie selon la Charte* de Chateaubriand, publié moins d'un an plus tard (1816). La notoriété du grand romantique a éclipsé l'œuvre⁴ (et la personne) de son contemporain (et, à certains égards, compagnon d'armes), Vitrolles⁵. Assez injustement comme on le verra. Guizot écrira de lui, après-coup : « un homme d'esprit et de courage, ambitieux, remuant, adroit et mécontent pour son propre compte comme pour son parti, tenta une attaque très hardie au fond, quoique mesurée dans la forme et purement théorique en apparence »⁶.

¹ Le bicentenaire de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 est ainsi passé largement inaperçu. Un colloque a néanmoins été organisé par le professeur Jacky Hummel et l'auteur de ces lignes et publié dans la revue *Jus Politicum*, Dalloz, vol. VII, 2015.

² Le texte étant devenu très difficile à trouver (sinon à la Bibliothèque Nationale de France), nous en avons assuré la reproduction sur le site internet de *Jus Politicum* (www.juspoliticum.com), n°4 (juillet 2010).

³ Cependant, le Comte de Corbière, l'un des chefs du parti ultra, le mentionnera dans ses *Souvenirs de la Restauration* (P.U. de Rennes, 2012, p. 50, texte présenté et annoté par Bernard Heudré) : « M. de Vitrolles essaya, dans un petit récit, de leur [aux députés] enseigner la marche du gouvernement représentatif tel que les Anglais l'ont mis en pratique (...) ; ils montrèrent peu de goût pour cette doctrine exotique ». Evoqué comme « brochure remarquable » par P. Duvergier de Hauranne (dans son *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, Paris, M. Lévy, t. III, 1859, p. 337), il est certes presque toujours cité dans les travaux savants sur la Restauration, mais rarement examiné en détail. Ainsi notamment : J. Barthélémy, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Giard & Brière, 1904, p. 173-174 ; P. Rosanvallon, *La monarchie impossible*, Fayard, 1994 ; E. de Waresquiel, B. Yvert, *Histoire de la Restauration*, Perrin, 1996 ; A. Laquière, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, P.U.F., coll. « Léviathan », 2002.

⁴ Vitrolles se vengera en brochant, dans ses Mémoires, un portrait assassin de son ancien compagnon de parti.

⁵ Il faut signaler le remarquable travail d'Yves Mény, *La pensée politique du Baron de Vitrolles*, Mémoire D.E.S. de science politique, Université de Rennes, 1972 (dont il faut déplorer qu'il ait disparu des rayons de la bibliothèque Cujas, victime du « désherbage »).

⁶ Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Calmann Lévy, t. I, 1858, p. 136.

Que la brochure de Vitrolles ait été un texte de circonstance, cela ne saurait faire de doute. Il est assez connu que le courant appelé « ultra-royaliste », triomphant aux élections à la Chambre des députés des 14 et 28 août 1815 (la fameuse « Chambre introuvable ») entra dans une lutte croissante face au cabinet modéré dirigé depuis le 6 septembre par le Duc de Richelieu qui se trouvait en accord avec le Roi Louis XVIII, soucieux d'assurer prudemment la réconciliation des « deux peuples » déchirés depuis 1789⁷. Cela explique le paradoxe de cette lutte à fronts renversés : les Ultras, encouragés par le frère du Roi, le Comte d'Artois, se mirent à exiger un gouvernement en harmonie avec la majorité parlementaire qu'ils dominaient, tandis que les libéraux (notamment les doctrinaires : Royer-Collard et Guizot particulièrement), minoritaires à la Chambre, défendaient l'autonomie de la prérogative royale contre de telles velléités parlementaristes⁸.

Pour autant, la brochure de Vitrolles mérite d'être extraite de ce contexte politique et partisan pour être examinée en elle-même. Il s'agit de l'une des premières analyses véritables de la logique de fonctionnement du système de gouvernement parlementaire⁹ empiriquement forgé par les Anglais et qui s'est répandu progressivement dans la plupart des pays libres. En raison de la pénétration de son auteur, elle est plus juste sur le fond que bien des analyses livrées non seulement à l'époque mais même par les théoriciens contemporains.

Quelques éléments biographiques sur Vitrolles ne sont peut-être pas inutiles, tant le personnage est aujourd'hui oublié¹⁰. Issu d'une vieille famille parlementaire de Provence, Eugène François Auguste d'Arnauld naît en 1774 au château de Vitrolles (sis dans les Hautes-Alpes actuelles). Il rejoignit l'armée de Condé à 17 ans, la quitta en 1794 et, aidé par l'ancien constituant Mounier, vécut en Allemagne, où il poursuivit des études, puis en Angleterre. Rentré en France en 1799 (mineur à l'époque, il n'avait pas été inscrit sur la liste des émigrés), il fut nommé (sans être consulté, semble-t-il) par Napoléon maire de sa commune natale, conseiller général du département des Basses-Alpes et inspecteur des bergeries impériales en 1812¹¹. Ce provincial presque totalement inconnu sortit de l'ombre en 1814 et offrit ses services au Comte d'Artois. Qualifié (méchamment) de « sous-Talleyrand de Provence » par Frénilly, il joua un rôle très actif dans le retour du Roi. Secrétaire d'Etat provisoire du gouvernement du Comte d'Artois, confirmé dans le premier cabinet (mai 1814), il participa à la rédaction de la Déclaration de Saint-Ouen mais fut écarté de la rédaction de la Charte. Emprisonné durant les Cent-Jours, il échappa de peu à une exécution. A la Seconde Restauration, il est brièvement Ministre d'Etat et secrétaire du Conseil privé (postes alors honorifiques). Elu député des Basses-Alpes en août 1815, il est évincé du secrétariat du

⁷ Selon sa formule dans une lettre au Comte d'Artois du 29 janvier 1818 (cité par E. de Waresquiel et B. Yvert, *op. cit.*, p. 229).

⁸ M.S. Corciulo, « La Chambre introuvable et les principes du régime parlementaire », *Parliaments, Estates and Representation*, vol. I, n°1, 1981, p. 51-70. E. de Waresquiel, « Un paradoxe politique. La Chambre "introuvable" et la naissance du parlementarisme français », *Commentaire*, n°58, 1992, p. 409-416.

⁹ Claude-Henri de Saint-Simon sembla avoir été le premier à employer le terme (*De la réorganisation de la société européenne ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique*, Paris, Egron, Octobre 1814, rééd. Les Presses françaises, 1925) mais resta marginal. Le vocabulaire ne se modifiera à cet égard que sous la Monarchie de Juillet. Le Franco-allemand Heinrich Heine, notait ainsi dans sa lettre du 9 avril 1840 : « Aussi est-il très caractéristique que, depuis quelque temps, le gouvernement de l'Etat français ne soit plus appelé *gouvernement* constitutionnel mais parlementaire. Le ministère du 1^{er} mars [il s'agit du second Cabinet dirigé par Thiers, ALD] a reçu ce nom dès son baptême » (*Lutetia. Correspondances sur la vie politique, l'art et la vie du peuple* (1854), Paris Cerf, 2011, p. 22).

¹⁰ Il a laissé des mémoires inachevés, publiés après sa mort : *Mémoires et relations politiques du Baron de Vitrolles*, publiés selon le vœu de l'auteur par Eugène Forgues, Paris, Charpentier, 3 tomes, 1884, ainsi qu'une nouvelle publication (texte intégral) sous le titre *Mémoires de Vitrolles*, chez Gallimard, 2 volumes, 1950-1952 (présenté par Pierre Farel).

¹¹ Il lui conféra même le titre de Baron d'Empire mais, observe Vitrolles, « ma famille me l'avait transmis de date plus ancienne et de meilleur aloi » (*Mémoires...*, *op. cit.*, t. 1, p. 25).

gouvernement par Richelieu. Siégeant parmi les Ultras, c'est à cette époque qu'il rédigea sa brochure sur le gouvernement représentatif¹². Battu aux élections suivant la dissolution de la Chambre introuvable, il resta un agent actif de Monsieur, étant en particulier l'auteur de trois célèbres notes secrètes (1816, 1817 et 1818), envoyées aux Alliés, critiquant la politique de Louis XVIII et réitérant les positions constitutionnelles de sa brochure¹³.

Marginalisé, il ne parvient pas à revenir à la Chambre et sera finalement nommé ministre plénipotentiaire à Florence en décembre 1827 et fait Pair de France en janvier 1830. Il conseilla Polignac en 1830 avant de plaider pour le retrait des ordonnances, mais la révolution de juillet mit fin à sa carrière politique, quoiqu'il fût sans doute associé à l'équipée de la Duchesse de Berry. Décédé en 1854, il avait eu le temps d'écrire quelques remarques sur le coup d'Etat de Louis-Napoléon Bonaparte.

I. Présentation générale

La Brochure sur le gouvernement représentatif, longue de 78 pages, parut vers la fin de l'année 1815¹⁴, de façon anonyme « par un membre de la Chambre des députés », chez l'éditeur Dentu à Paris. La paternité de Vitrolles ne fait pas débat¹⁵.

Le texte est structuré selon un plan qui, pour être asymétrique, n'en témoigne pas moins d'un effort de pédagogie¹⁶ et surtout d'un esprit réfléchi qui contraste avec le relatif désordre des développements de *La Monarchie selon la Charte* de Chateaubriand¹⁷. Vitrolles commence par signaler qu'il a « recherché dans l'histoire de l'Angleterre comment l'usage du Gouvernement représentatif avait influé sur l'existence des ministres, et quelles conditions il leur avait nécessairement imposées » (p. II)¹⁸. Il soutient que l'on peut en tirer des enseignements généraux, valables dans d'autres pays, si l'on néglige « la foule des usages indifférents » (c'est-à-dire de détail et secondaires) qui ne sont pas essentiels à sa logique (p. 65). Il présente d'abord « l'établissement du gouvernement représentatif en France » (p. 1-15), puis examine les « conditions du ministère », chapitre lui-même subdivisé en trois : la responsabilité des ministres (p. 15-29), la « popularité du ministère ou des liens qui doivent l'attacher à la majorité de la Chambre » (p. 29-49), et enfin l'« unité du ministère » (p. 49-68), avant de se poursuivre par les « moyens de parvenir en France aux conditions du ministère »

¹² En outre, il rédigea en janvier 1816 une « déclaration de la majorité » exposant la position des Ultras (Texte reproduit in *Mémoires...*, *op. cit.*, p. 245-248), mais celle-ci fut désavouée par ses amis politiques dont Villèle.

¹³ Les deux premières sont reproduites in *Mémoires...*, *op. cit.*, t. III, p. 459-467 et 468-493. La troisième fut exploitée par Decazes contre les Ultras.

¹⁴ Et non en 1814 ou 1816 comme il est parfois écrit. Dans l'« Avertissement » qui ouvre la brochure, l'auteur estime que « les divers Ministères qui s'étaient succédé depuis dix-huit mois, n'avaient pu donner au gouvernement du Roi ce caractère de force... ». Si l'on part du gouvernement provisoire mené par Talleyrand le 1^{er} avril 1814, la brochure aurait pu être achevée en septembre 1815, mais la première session de la Chambre introuvable s'ouvrait précisément. Il est donc plus probable que la brochure date de la fin de l'automne 1815.

¹⁵ Yves Mény (*op. cit.*, p. 51, note 48) dit avoir pu en consulter les premières moutures dans les archives familiales de Vitrolles. La brochure est d'ailleurs référencée sous le nom de Vitrolles à la B.N.F. Le manuscrit des mémoires de Vitrolles ne traite pas cette période mais Eugène Forgues qui en a assuré la publication y fait référence : « Cet ouvrage fut accueilli avec faveur par les princes, qui ne le lurent guère, s'il faut en croire l'auteur ; quant à ses collègues, après l'avoir lu, ils se hâtèrent de l'attribuer à M. de Lally-Tollendal » (*Mémoires...*, *op. cit.*, t. III, 1884, p. 244).

¹⁶ « Je me suis resserré (...) dans les formes les plus didactiques de quelques principes appuyés par quelques exemples », écrit-il dans son Avertissement (p. II-III).

¹⁷ Vitrolles qualifie drôlement le pamphlet du grand romantique de « bizarre assemblage d'idées qui hurlaient de se trouver ensemble... » (*Mémoires...*, *op. cit.*, t. II, p. 460).

¹⁸ Démarche assez naturelle, en vérité, mais qui ne manque pas de piquant dans la mesure où Vitrolles fut de ceux qui exprimèrent leur scepticisme, au printemps 1814, lorsqu'il s'agit de préparer la Charte, sur la possibilité de transposer en France la fameuse « Constitution anglaise » (v. ses *Mémoires...*, *op. cit.*, t. II, p. 231-240).

(p. 68-76) et de se terminer par une brève conclusion en forme de résumé (p. 76-78). En réalité, les arguments sont parfois imbriqués les uns dans les autres.

Sans entrer dans des considérations abstraites et dogmatiques sur le thème auparavant tant rebattu de la « séparation des pouvoirs » dont les révolutionnaires s'étaient gavés, Vitrolles commence par rappeler avec simplicité que le cadre constitutionnel du gouvernement représentatif comprend trois institutions principales : un monarque, une chambre héréditaire et une chambre élective (p. 5), trois « branches » du gouvernement, assez « distinctes » (à juste titre, il ne dit pas : « séparées »), instituant donc une « distribution des pouvoirs » (p. 6) ayant vocation à aboutir à un « équilibre » (p. 7). En peu de mots, il montre donc que le cadre fourni par la Charte représente bien l'équivalent d'une balance des pouvoirs inspirée du modèle anglais. Mais il ajoute plus loin : « On n'a donc pas tout embrassé et tout compris, quand on n'a vu dans ce gouvernement que la création de trois pouvoirs qui concourent à la formation des lois et à l'établissement de l'impôt. Il est d'autres institutions absolument nécessaires pour le compléter et le rendre applicable au gouvernement de l'Etat ; et la principale de ces institutions est celle du ministère » (p. 66).

Très vite, il pose le principe selon lequel le but d'un gouvernement représentatif est de protéger le monarque de toute mise en cause directe. De ce point de vue, Vitrolles a pu être inspiré par les développements lumineux de Benjamin Constant qui avait distingué le « pouvoir ministériel » du « pouvoir royal »¹⁹, même s'il n'en reprend pas exactement les formules. L'inviolabilité du monarque²⁰ est donc « le premier principe du gouvernement représentatif » (p. 9), faute de quoi, le roi « serait personnellement attaqué », « se trouverait ainsi engagé dans une lutte continuelle, qui compromettrait sans cesse sa dignité, et même son existence politique ». La conséquence qu'il en tire est claire : « il faut donc, pour la garantie de son autorité, qu'il consente à ne jamais l'exercer que par des intermédiaires (...), toujours prêts à s'offrir en sacrifice, si les principes et les actes de leur administration sont susceptibles d'être attaqués par l'opinion. C'est ce qu'on appelle la responsabilité des ministres » (p. 10).

Mais si le propos a d'emblée le mérite d'une certaine hardiesse, sa véritable originalité première est ailleurs : elle consiste dans le double parti pris de placer le ministère et la majorité parlementaire au centre de sa réflexion. En cela, Vitrolles était le premier de son époque et restera longtemps seul parmi les publicistes dissertant sur la Charte de 1814 en particulier et le gouvernement représentatif en général.

Mettre en avant le ministère était original car le texte de la Charte (comme d'ailleurs toutes les constitutions formelles des monarchies du XIX^e siècle), ne mentionnait -- et encore, assez furtivement -- que « les ministres » (art. 13, 2^e phrase et, sous un 5^e titre, les articles 54 à 56)²¹. Il n'était donc pas absolument évident que l'on dût considérer que les ministres formaient un organe collégial, dès lors qu'« au Roi seul appartient la puissance exécutive », comme le précisait le même article 13²². Indépendamment de ses motivations politiques du moment, la sensibilité de Vitrolles envers le rôle du ministère (et son insistance sur la nécessité de l'unité politique de celui-ci) doit sans doute à l'expérience qu'il a pu retirer de ses fonctions de secrétaire du gouvernement en 1814-1815.

Vitrolles est encore davantage original sur un deuxième point : l'importance centrale qu'il accorde à la majorité parlementaire. Là encore, il fait œuvre de pionnier car une telle notion n'était pas du tout dans les esprits français de l'époque (on pensait toujours à une assemblée comme un bloc). Sur ce point, Guizot s'opposera fortement à Vitrolles : « Qu'entend-on par la

¹⁹ *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, Nicolle, 1814.

²⁰ Vitrolles aurait dû ajouter ici : et son irresponsabilité.

²¹ Il en sera d'ailleurs de même dans les lois constitutionnelles de 1875.

²² Notons cependant que l'ordonnance du 9 juin 1815 avait nommé un Président du conseil des ministres, Talleyrand. Il en sera à chaque fois ainsi, sauf exception, jusqu'en 1830.

majorité ? Si c'était dans les deux chambres une quantité invariable, constamment opposée au système suivi par le gouvernement (...), il faudrait (...) que cette majorité immuable fût mise en possession du pouvoir. Mais il n'y a heureusement rien de semblable ; la majorité est une quantité incertaine et mobile ; on la gagne, on la perd, on la retrouve ; (...) Cette majorité, qu'on a représentée comme une personne réelle, ayant des droits, des volontés et des pouvoirs, n'est donc qu'une force indéterminée que se disputent les divers partis »²³. L'objection est de taille. Elle oppose un principe abstrait (la liberté du mandat représentatif, chaque député étant juridiquement libre de ses votes) au fonctionnement concret des assemblées politiques. Mais l'histoire ultérieure, sur le long terme, des systèmes parlementaires de gouvernement devait plutôt donner raison sur le plan pratique au publiciste ultra contre le doctrinaire. C'est parce que la culture constitutionnelle française restera longtemps attachée à privilégier la « souveraineté » de la chambre et à considérer avec méfiance le pouvoir exécutif (fût-il ministériel) que les députés répugneront à se plier à une certaine discipline, si bien que la France sera l'un des derniers pays à connaître des majorités stables. Cette réticence non seulement à former une majorité fixe mais même à la penser²⁴ restera pendant longtemps dans l'histoire française du parlementarisme (tout au long de la III^e et de la IV^e République) et demeure à certains égards aujourd'hui encore²⁵. Dès lors, Vitrolles évoque également, quoique de façon indirecte, l'opposition (parlementaire), une opposition qu'il suppose (implicitement) loyale²⁶.

II. Une compréhension intelligente de la notion de responsabilité politique des ministres

Mais pour parvenir au cœur de son propos, Vitrolles commence sa démonstration par l'analyse de la responsabilité des ministres. Il en fait une « condition inhérente au ministère dans un gouvernement représentatif » (p. 15-16). Il note que « nos lois [il s'agit de la Charte, art. 13, 55 et 56] en établissent positivement le principe », alors qu'en Angleterre, ce principe repose sur « l'usage seul » (c'est-à-dire sur une règle non écrite).

A la différence de ses contemporains qui, bientôt, vont débattre de la nature, pénale (disons plutôt : fautive) ou politique, de cette responsabilité, Vitrolles défend avec audace l'idée que celle-ci doit rester générale : « tous les essais qu'on ferait pour en déterminer les conditions affaibliraient la disposition générale » (p. 18). Il regrette que la Charte ait voulu la circonscrire à des hypothèses déterminées : « nos lois ont déjà trop prononcé sur ce sujet. L'article 13 de la Charte (...) suffisait à toutes les garanties de l'avenir. Toute ce qui a été ajouté à l'article 56 rendra plus difficile l'application de cette détermination qui devait rester indéfinie » (p. 19). En effet, « c'est uniquement de cette manière que la responsabilité des ministres est un véritable rempart pour l'autorité royale » (p. 20). Vitrolles comprend que la véritable responsabilité doit rester « cette crainte vague, qui plane sur la tête des ministres »

²³ *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, Paris, Maradan, 1816, repris in Guizot, *Mélanges politiques et historiques*, Calmann-Lévy, 1869, nouv. éd. 1881, p. 1-83 (44).

²⁴ Le 4 mars 1816, lorsqu'un député ultra, Feuillant, évoque « la majorité avec laquelle il (est) d'usage de voter », le Président de la Chambre, Lainé, le prie de s'abstenir d'expressions donnant à croire qu'il existe dans la Chambre « non seulement la formation mais la consolidation d'un parti » (cité par E. de Waresquiel, *Commentaire*, n°58, p. 413).

²⁵ Depuis 2008, le texte de la Constitution française évoque les groupes d'opposition (art. 51-1) mais non point la majorité. L'article 19 du règlement de l'Assemblée nationale ne la définit pas davantage. Sur cette difficulté, v. J.-M. Denquin, « Recherches sur la notion de majorité », *Revue du droit public*, 1993, p. 949-1015.

²⁶ Il évoque « la nécessité (pour les ministres unis) de combattre ensemble l'ennemi commun, qui est l'opposition » (p. 50). De plus, lorsque les ministres ont démissionné du fait d'un désaccord avec le Roi ou avec la majorité de la Chambre, ils « forment le plus souvent une opposition nouvelle : ils essaient ainsi de puiser une nouvelle existence dans l'opinion publique », afin de la reconquérir aux fins de se « reporter à la direction des affaires » (p. 42).

et « devient pour eux une seconde conscience qui les accompagne dans tous les actes du ministère, et qui leur impose une bien plus grande réserve que des dispositions positives qu'ils trouveraient souvent le moyen d'éluder » (p. 19). Alors que les rédacteurs de la Charte avaient précisément voulu circonscrire les cas de responsabilité ministérielle afin de la limiter, Vitrolles affirme que cette solution est pernicieuse car « tous les moyens que les ministres auraient pour échapper à la condamnation que l'opinion publique prononce contre eux tourneraient au détriment du Roi » ; celui-ci « serait personnellement compromis à l'instant où les ministres, condamnés par l'opinion, échapperaient à l'exécution du jugement » (p. 20). Il n'occulte pas la responsabilité fautive (pénale) des ministres, en l'illustrant par des exemples tirés de l'expérience anglaise (avec la procédure de l'*impeachment*), et souligne à juste titre que, dans ce type de responsabilité, « les ministres ne sont jamais solidaires » ; elle est « toute individuelle » (p. 23). Mais Vitrolles va plus loin : il comprend que le système mis en place par la Charte est gros d'une autre potentialité que, loin de devoir brider, il convient d'admettre : il s'agit de l'hypothèse dans laquelle « on se plaint de la conduite des affaires en général, ou du système politique adopté par le Cabinet ». Dans ce cas, « l'attaque de la Chambre peut porter sur tout le ministère (p. 25) ; la responsabilité sera donc ici collective. La Chambre « peut demander le renvoi de tous les ministres, soit pour cause d'incapacité, soit parce qu'ils ont perdu sa confiance » (p. 26). Il s'agit donc bien d'une responsabilité proprement politique²⁷ : déliée de l'idée juridique de faute, elle porte sur un désaccord politique. L'audace de Vitrolles est ici immense, car il n'entrait pas dans les intentions des rédacteurs de la Charte d'aller aussi loin.

Sans doute, à ce stade, Vitrolles prend soin de préciser que « cette demande des chambres n'est pas impérative. Les ministres, ainsi attaqués, peuvent être soutenus par le souverain » (p. 26). On est évidemment encore loin d'une sorte de « révocation » telle que les systèmes parlementaires modernes sauront l'institutionnaliser par la motion de censure rationalisée²⁸. Cela ne veut toutefois pas dire que le roi aura la faculté d'ignorer purement et simplement la mise en cause de ses ministres par la chambre (comme le prétendra Charles X en 1830 ou le Roi de Prusse dans les années 1860). Vitrolles avance, certes, que le monarque dispose d'un moyen de réagir par l'usage de son droit de dissolution de la chambre : le chef de l'Etat « en appelle, pour ainsi dire, au jugement de la nation par une élection nouvelle », mais il va encore plus loin : « le peuple se trouve ainsi, par l'esprit de ses choix, investi du droit de confirmer ou renverser le ministère » (p. 26). Il préconise même un usage très mesuré de la dissolution, dans l'intérêt du roi lui-même, car elle « n'est pas sans danger » (p. 27) -- ce qui sous-entend qu'il pourrait être obligé de s'incliner devant un verdict clairement défavorable des urnes.

L'originalité de Vitrolles doit donc être soulignée car même des libéraux comme Benjamin Constant²⁹ ou Jean-Denis de Lanjuinais³⁰ n'avaient pas, à cette époque, une idée parfaitement claire de la responsabilité politique.

III. Les implications du principe de responsabilité politique

L'apport le plus remarquable du texte de Vitrolles, parce que le plus original, concerne les implications qu'il déduit du principe de responsabilité politique du ministère. Le député ultra

²⁷ Une « responsabilité d'opinions », dit-il un peu plus loin (p. 28).

²⁸ Vitrolles écrit cependant, plus loin : « quand les ministres ont décidément perdu la majorité dans la Chambre, ils se retirent, et forment le plus souvent une opposition nouvelle » (p. 42).

²⁹ Ni dans ses *Réflexions sur les constitutions* (1814), ses *Principes de politique* (1815) ou même sa brochure *De la responsabilité des ministres* (1815).

³⁰ *Constitutions de la nation française*, Paris, Baudoin, 1819, t. I, p. 266-272.

procède ici, au départ du moins, de manière quelque peu biaisée : il fait mine de mettre en avant le thème de la popularité nécessaire du cabinet pour soutenir utilement le Roi mais, en réalité, sa préoccupation concerne les « liens qui doivent l'attacher à la majorité de la Chambre » (tel est même le sous-titre qu'il donne à ce paragraphe) et son propos tient tout entier dans l'examen de ce problème, qu'il développe longuement.

L'idée que le ministère doit être populaire (au sens de : soutenu par la majeure partie de l'opinion publique) est d'abord mise en avant pour assurer « l'intérêt de l'autorité royale » (p. 29). « Il faut que les ministres apportent au Roi tous les avantages possibles », et « c'est pour cela (...) qu'il faut essentiellement qu'ils soient populaires ; qu'ils associent au Gouvernement la puissance de l'opinion ». Mais il ne s'agit en fait que d'un prétexte³¹ : l'opinion s'exprimant par celle de la majorité dans les chambres, en particulier la Chambre élective, il faut « attacher (au ministère) la majorité de cette Chambre » (p. 30). Il décline immédiatement cette idée en deux points distincts mais complémentaires.

a) La formation du cabinet essentiellement déterminée par la majorité de la Chambre

Sous l'apparence d'un simple moyen pratique (être soutenu par une majorité dans la Chambre élective), Vitrolles révèle son idée-force : placer en fait la formation du ministère dans les mains de la majorité parlementaire. C'est, affirme-t-il, « sans contredit, que le choix des Ministres ne soit pas entièrement fait sans le concours de Chambres ; c'est-à-dire que, dans ce choix, qui appartient au Roi seul [*hommage un peu platonique à la prérogative*³², ALD], le Souverain soit attentif à le porter sur *les hommes que l'opinion de la Chambre désignerait si elle était appelée à y concourir directement*, de manière qu'elle puisse s'y attacher comme étant en partie son ouvrage » (p. 30, souligné par nous). En effet, poursuit-il, « le choix du Roi deviendrait à peu près illusoire, si les nouveaux ministres n'avaient la presque certitude d'attacher la majorité ; on retomberait alors dans l'inconvénient même qui avait rendu nécessaire le renvoi de leurs prédécesseurs » (p. 31).

Vitrolles souligne qu'il s'agit d'une conséquence de logique proprement institutionnelle, qu'il déduit du modèle anglais, « puisque la Chambre peut rendre son opposition absolue par le seul droit d'accorder l'impôt, qu'elle peut refuser à tels Ministres » (p. 31). Si, poursuit-il, « le ministère est, pour ainsi dire, improvisé ; s'il s'est formé sans le concours de la Chambre ; s'il n'existe aucun lien entre les ministres et cette majorité, qui, seule peut, dans l'intérêt du Roi, assurer leur existence, ils n'apportent au Roi aucune force » (p. 32-33)³³.

Il détaille ensuite les conditions pratiques de formation d'un ministère : « lorsque le Roi est dans l'intention de choisir de nouveaux ministres, il porte ses vues sur une seule personne, et c'est toujours sur celle qui exerce immédiatement sur les Chambres une plus grande influence, celle qui peut rassembler autour d'elle, par ses liaisons politiques, les chefs les plus importants ; car avant tout, il faut s'assurer la majorité de la Chambre » (p. 59). La personne appelée par le Roi doit composer avec les personnalités dont il souhaite le concours mais qui peuvent parfois poser leurs conditions.

³¹ Il faut observer ici que Vitrolles ne parle évidemment pas de souveraineté du peuple. Pourtant, la légitimité élective occupe une place déterminante dans son analyse.

³² On notera au passage qu'elle n'était pas explicitement formulée dans le texte de la Charte, sans doute parce qu'elle était évidente pour ses rédacteurs. L'article 13 parle de « ses ministres », l'article 14 indique que « le Roi (...) nomme à tous les emplois d'administration publique ». Sur ce point également, la loi constitutionnelle du 25 février 1875 sera pareillement laconique.

³³ Vitrolles donne alors l'exemple de la pratique des rois de la dynastie Stuart (p. 33-34), qui choisissaient leurs ministres contre la majorité du Parlement. L'exemple était peu approprié car on était encore loin alors d'un système de balance des pouvoirs, qui ne s'établira véritablement qu'après la Glorieuse Révolution de 1688.

Ensuite, Vitrolles admet que le Roi lui-même « impose souvent des conditions absolues au ministère qu'il institue, et elles font partie des obligations auxquelles le premier Ministre désigné doit soumettre ceux qui s'associent à ses travaux et à sa fortune » (p. 60)³⁴. Pour autant, cette dernière restriction n'empêche pas que le rôle de la majorité de la chambre élective est, à ses yeux, clairement déterminant.

Il importe de souligner l'audace de Vitrolles sur ce point précis. La nomination des ministres était traditionnellement considérée comme la prérogative du Roi. Même un libéral comme Benjamin Constant répugnait à conférer à la chambre élective le droit de désigner le premier ministre³⁵. Et même dans les constitutions républicaines adoptant consciemment le gouvernement parlementaire, il était (et reste) fréquent que l'on maintienne cette prérogative de nomination au chef de l'Etat, même lorsqu'elle était considérée comme essentiellement formelle. Affirmer une telle chose en 1815 était ainsi particulièrement audacieux. Certes, l'année précédente, Saint-Simon³⁶ et, avant lui, avec une clairvoyance particulièrement remarquable, Alexandre de Laborde³⁷, l'avaient affirmé en toute netteté pour l'Angleterre mais il semble que ces deux écrits n'aient alors guère eu de retentissement.

b) Les liens continus entre le cabinet et la majorité

Un autre apport majeur de Vitrolles est l'insistance qu'il met dans la question des relations entre le cabinet et la majorité parlementaire, thème essentiel qui sera souvent négligé par les théoriciens du gouvernement parlementaire. Il s'inscrit dans le prolongement de l'idée précédente sur la formation du cabinet.

Le Roi nomme certes les ministres « en vertu des prérogatives de la couronne ; mais il leur laisse le soin de se concilier la majorité des Chambres. Il fait de cette condition une clause tacite du mandat qu'il leur donne » (p. 44). Cela ne veut pas tant dire que les ministres doivent façonner une majorité pour le compte du Roi, comme le laissera entendre Guizot, mais plutôt que c'est de cette majorité déjà plus ou moins présente qu'ils doivent émaner. Le Roi doit en effet nommer les personnalités qui « exercent sur elle une influence personnelle » (p. 30). Il développe longuement cette idée : « il est difficile d'imaginer comment les ministres pourraient [se] passer [de la confiance initiale de la majorité] dans toute la suite de leur conduite vis-à-vis des chambres. Comment pourraient-ils, sans *un lien de confiance et d'intérêt déjà établi*, obtenir l'influence qu'ils doivent exercer dans toutes les occasions, surtout dans des circonstances plus difficiles, où ils doivent plutôt diriger l'opinion que lui obéir ? » (p. 34, nous soulignons). « C'est ainsi que s'établit cette unité d'intention qui donne au Gouvernement toute sa force » (p. 35)³⁸.

³⁴ Il redit plus loin : « Les conditions que le Souverain veut mettre à la délégation de son pouvoir » (p. 62).

³⁵ De même Royer-Collard qui, à cette époque, soutenait une position inverse de celle des Ultras mais pareillement tactique. Ainsi ce passage célèbre de son discours du 12 février 1816 : « Le jour où le gouvernement n'existera que par la majorité de la Chambre, le jour où il sera établi en fait que la Chambre peut repousser les ministres du Roi et en imposer d'autres, qui seront les siens et non ceux du Roi, c'en est fait non seulement de la Charte, mais de notre royauté, ce jour-là, nous sommes en République ».

³⁶ « Le chancelier de l'échiquier n'est point nommé par le roi, mais par la nation. Le roi est contraint de choisir celui qui a obtenu la majorité dans la chambre des communes. Dès l'instant que la majorité se déclare fortement en faveur de quelqu'un, cet homme est porté au ministère et l'ancien ministère destitué » (Saint-Simon, *De la réorganisation de la société...*, op. cit., p. 38).

³⁷ *Des aristocraties représentatives, ou du retour à la propriété dans le gouvernement*, Paris, Le Normant, 1814.

³⁸ Vitrolles va même jusqu'à écrire que l'unité entre le gouvernement et la majorité « crée pour ainsi dire une dictature, je dirais volontiers un despotisme légal, qui peut, dans certaines circonstances, être nécessaire pour le salut de la patrie » (p. 35). Et de donner l'exemple du Premier Ministre anglais William Pitt (le jeune) (p. 36).

Pour autant, affirmer la responsabilité politique du ministère ne fait pas de celui-ci, aux yeux de Vitrolles, le jouet dans les mains de la chambre (ou de sa majorité) : « on doit bien comprendre que l'action de la Chambre ne doit point se diriger sur les déterminations que les ministres ont à prendre : on gênerait, on entraverait leur marche, en les forçant à dévier sans cesse. Comment pourraient-ils tenir une conduite uniforme et se lier à un système, si on les obligeait sans cesse à accepter des propositions incohérentes (...) ? Quel compte pourrait-on leur demander d'une administration qu'ils n'auraient pas dirigée seuls, et où ils auraient sans cesse obéi à l'impulsion et aux provocations de la Chambre ? On doit donc admettre comme le principe même de la responsabilité, que les chambres sont les juges des actes ministériels, quand ils sont exécutés, mais qu'elles ne sauraient les prévoir et les dicter » (p. 68-69).

Ainsi donc, dès lors que le cabinet émane politiquement d'une majorité, il a vocation à exercer un rôle dirigeant sur cette majorité. (Le reproche que lui fait Guizot est, sous ce rapport, injustifié.)

Notre Ultra insiste sur « la puissance que leur donne sur les autres une sorte d'association politique, souvent l'avantage d'être sortis de leurs rangs, et ce contrat tacite qui les unit, parce qu'ils sont en partie l'ouvrage de cette majorité qui les conserve, parce qu'elles les a en quelque sorte créés. C'est ainsi qu'ils aplanissent des difficultés qui sont fréquentes et qui deviendraient insurmontables, s'ils n'étaient également liés et au Souverain, qui leur accorde sa confiance, et à la majorité, à laquelle ils sont en quelque manière identifiés » (p. 37-38).

De même il examine l'hypothèse dans laquelle « la majorité de la Chambre s'éloigne du Roi et d'une saine opinion » (p. 38) : les ministres doivent alors conseiller au Roi la dissolution du Parlement et faire ainsi « un véritable appel à l'opinion nationale ». Dans « tous les cas, lorsqu'une nouvelle élection ne procure pas aux Ministres une majorité décisive, ils ne peuvent pas conserver la conduite des affaires » (p. 40).

Vitrolles s'efforce de justifier les « avantages que la prérogative royale trouve dans cette condition imposée au ministère de conserver la majorité dans les Chambres » (p. 47) : outre la « force à l'action du Gouvernement » et la « tranquillité », elle permet l'« inattaquabilité » de la puissance royale. En effet, « la lutte pour le pouvoir n'est plus entre le peuple et le Souverain, mais entre la minorité de la Chambre et les Ministres ». Plutôt que de voir ses choix discutés ou contrecarrés par les intrigues de cour, qui ne représentent pas l'opinion, la référence à la position de la Chambre élective est le seul étalon (« l'expression positive de l'opinion générale légalement prononcée ») (p. 48).

c) L'impératif d'homogénéité politique du Ministère

Vitrolles met ensuite en avant une troisième condition d'un gouvernement viable : son « unité », c'est-à-dire son homogénéité politique. Les ministres doivent, selon lui, être « parfaitement unis de principes et d'intentions », être « liés fortement ensemble par un nœud politique » (p. 49) ; « pour établir l'union (...), les Ministres doivent, avant d'accepter, convenir des principes généraux qu'ils adopteront comme bases de leur administration ; ils tracent, pour ainsi dire, à grands traits la direction politique qu'ils s'engagent à suivre, et à laquelle se rattachent tous leurs actes administratifs » (p. 61).

Le meilleur moyen d'obtenir cette unité est de placer le ministère sous l'autorité d'un chef (p. 62-63)³⁹, Vitrolles s'appuyant une nouvelle fois sur l'exemple de l'Angleterre, en évoquant Robert Walpole, que l'on considère comme le premier *Prime Minister* dans l'histoire de ce pays (quoique le titre officiel n'existât pas encore), parce qu'il fut « uniformément regardé comme le chef et le point de centralisation du ministère ». Alors que dans les trois premières

³⁹ Nous avons vu que Vitrolles estimait qu'en pratique, le Roi appelait une personnalité, le principal *Leader* de la Chambre, qui lui proposait des noms pour constituer le cabinet.

décennies suivant la Glorieuse Révolution de 1688, les ministres se contentaient de travailler de façon très autonome, le cabinet gagna peu à peu en unité, notamment à partir de 1729 lorsque Walpole s'imposa à ses collègues⁴⁰.

Dans l'ensemble, l'importance concrète du premier ministre « sur la conduite générale du ministère et sur les opérations des différents départements dépend de son génie, de son crédit auprès du Souverain et de son influence sur les Chambres » (p. 56)⁴¹.

d) L'apologie du gouvernement de parti

Ayant établi la nécessité de l'unité politique du ministère, Vitrolles évoque d'abord en passant l'idée que les ministres doivent être « resserrés par l'esprit de parti » (p. 50). Plus loin, il consacre un développement spécifique à cette question, avec une netteté tout à fait originale pour l'époque et qui prolonge sa conception de la majorité parlementaire. « On peut affirmer qu'on ne saurait parvenir à établir un gouvernement solide que par la division de la Chambre en deux partis distincts et bien déterminés (p. 69-70) ; (...) La formation de partis fixes dans une assemblée est surtout nécessaire aux ministres. En effet, comment pourraient-ils suivre une marche systématique, employer des moyens uniformes, s'ils n'étaient jamais sûrs de s'appuyer sur une majorité constante et qui leur soit attachée par l'esprit de parti ; si continuellement entraînés dans les mouvements orageux d'une assemblée délibérante, ils étaient tantôt appuyés de tout son assentiment, et tantôt entièrement abandonnés (...) ? » « Aussi, dans les pays les plus exercés aux assemblées politiques, on a bien senti que le parti indépendant, qui paraît, au premier coup d'œil, le seul raisonnable, n'a presque jamais servi qu'à entraver la marche des affaires, à donner de la faiblesse et de l'incertitude (...). Les indépendants n'ont jamais obtenu dans les assemblées ni influence, ni considération » (p. 70-71).

Vitrolles est cependant conscient que la culture politique et parlementaire française répugne aux organisations partisans : « les assemblées publiques ont aussi leur enfance ; c'est l'époque où chacun, rassuré par le sentiment de ses bonnes intentions, ne prend aucune attache (...), prétend faire prédominer toute son opinion et juge isolément et d'une manière indépendante toutes les questions qui lui sont soumises. Cette enfance se prolonge en France plus longtemps qu'ailleurs, parce que le caractère national est plus indépendant, les opinions sont plus absolues, et l'amour-propre est plus aigu. Pour former des partis, il faut déjà que les opinions se modifient et se fondent les unes dans les autres ; qu'on s'enrôle sous une bannière ; qu'on se soumette à la direction de quelques chefs ; qu'enfin on sache sacrifier une partie de sa volonté pour faire prévaloir ses principes » (p. 72). On pourrait dire que la classe politique (parlementaire) française a mis du temps à suivre ce conseil.

Il imagine un autre argument, assez subtil, tiré de ce que l'on pourrait appeler l'esprit français : « On trouve encore une autre cause qui éloigne chez nous les hommes délicats de s'attacher dans les liens d'un parti, et elle tient à ce que nous avons bien plus l'habitude de siéger comme juges dans des causes particulières, que de nous trouver réunis pour concourir à la direction politique des affaires de l'Etat. En effet, nous avons tous plus ou moins l'habitude et la conscience de juges et de jurés. (...) Mais la direction des affaires politiques exige nécessairement un plan étendu, un système général, qui se composent d'une suite d'actions qui tendent toutes au but qu'on veut atteindre ; et si l'on veut y arriver, il faut absolument

⁴⁰ Vitrolles note à juste titre que « son principal emploi était alors celui de premier Lord de la Trésorerie, et de là est venu l'usage de considérer comme chef du ministère celui qui remplit cet emploi » (p. 52-53). Notons que ce titre est resté aux Premiers ministres britanniques jusqu'à nos jours.

⁴¹ Notre Ultra ajoute une précision fine : « Sous ce rapport, il lui est plus avantageux de siéger dans la Chambre des communes ; car celui qui se trouve, par sa place et ses talents, chargé de soutenir toutes les mesures du ministère dans cette Chambre, acquiert par cela seul une importance particulière » (*ibid.*).

consentir à faire ensemble chaque pas qui doit y conduire, sans trop examiner où l'on pose le pied, pourvu qu'on soit accompagné du plus grand nombre de ceux qui veulent arriver au même point » (p. 73). Dans l'ordre judiciaire, chaque question est individuelle, et n'a aucun rapport avec celles qui la précèdent ou qui la suivent ; dans l'ordre politique, au contraire, les questions sont absolument liées ; elles forment une série (...) ».

« Quoi qu'il en soit, on peut affirmer que nous ne pourrions atteindre les conditions du ministère et compléter le système du gouvernement, qu'au moment où la Chambre se divisera en deux partis, dont l'un suivra invariablement la bannière du ministère, et l'autre servira sous des couleurs opposées. Cette opposition même est utile aux ministres pour les resserrer entre eux (...) » (p. 74). Il enfonce le clou : « Sans l'établissement de ces partis, la Chambre, sans majorité déterminée, ne peut pas donner le concours de son opinion à la formation du ministère, et devient non-seulement inutile, mais même embarrassante pour lui, puisqu'elle ne lui prête aucun appui constant, et qu'elle interrompt sa marche, au lieu de l'aider » (p. 75). Le propos a le mérite de la clarté.

e) Le rôle implicitement résiduel du Roi

La netteté, pour ne pas dire la radicalité des positions de Vitrolles sur le système clairement parlementaire qu'il souhaite voir s'instituer pose le problème délicat de la position du Roi dans ce jeu institutionnel. Son propos est là aussi assez avancé pour l'époque, même s'il s'emploie à conserver une certaine prudence, comme pour atténuer sa propre témérité, au risque de laisser subsister quelques ambiguïtés.

Ayant si fortement affirmé que le Roi était pratiquement obligé de nommer les ministres parmi les chefs d'une majorité parlementaire, « il les maintient, tant qu'ils peuvent attacher à leurs opérations la majorité de la Chambre ; et, dès que cette majorité les abandonne, il exécute l'arrêt de l'opinion, et les éloigne pour les remplacer par ceux qui associent au Trône la grande force d'un assentiment général » (p. 48-49). C'est admettre, au fond, que le monarque ne dirige plus la roue du gouvernement.

Pourtant, Vitrolles énonce un peu plus loin que « le Roi reste toujours maître d'éloigner de la même manière celui ou ceux qui lui déplaisent dans le ministère ». Il garderait donc un droit de révocation discrétionnaire. Cependant la nuance vient aussitôt : « mais, en ce cas, il doit s'assurer de l'assentiment des autres Ministres, qui, sans cette précaution, pourraient prendre parti avec eux, et donneraient leur démission » (p. 64)⁴².

De même, le publiciste ultra précise que dans le système anglais, le Premier ministre « préside constamment le Conseil du cabinet auquel le Souverain n'assiste jamais, et où se discutent toutes les questions importantes » (p. 56). Ce point devait être particulièrement sensible, dans la mesure où la règle était traditionnellement différente en France. La pratique fut néanmoins variable sous la Charte et, en tout état de cause, les ministres se réunissaient également sans le Roi⁴³. Pour autant, Vitrolles estime que « dans tous les cas, le Roi *décide* [italiques de Vitrolles], et autorise le Ministre, le plus souvent verbalement, à expédier les affaires suivant son intention, déterminée ordinairement par l'avis de la majorité dans le cabinet » (p. 57).

⁴² Vitrolles évoque également un cas-limite, dans lequel les ministres « n'ont que sa confiance ostensible, et pour ainsi dire, officielle ; lorsque son choix n'a pas été parfaitement libre, et qu'il a été plutôt dirigé par les circonstances et la politique que par ses sentiments et une préférence personnelle, il leur oppose cette même influence secrète qui, jointe aux efforts de l'opposition, manque rarement d'obtenir dans peu de temps la majorité contre eux ; et le Roi a alors une raison suffisante pour renvoyer ses Ministres » (p. 46). Et de citer l'exemple des deux ministères anglais dans lesquels entra le Whig radical Charles James Fox (1783 et 1806), révoqués par Georges III.

⁴³ J. Barthélémy, *op. cit.*, p. 122.

Cette dernière précision est audacieuse, Vitrolles laissant entendre que le Roi n'est déjà plus maître des décisions du conseil et qu'une majorité de ministres pourrait lui forcer la main.

Il relève que les projets ministériels sont toujours présentés en son nom propre par un ministre : « il ne leur est jamais permis, dans ces occasions, de compromettre le nom du Roi. (...) Comment pourrait-on, sans indécence, discuter et repousser une proposition qu'ils annonceraient être la volonté ou le désir personnel du Roi ? Cette invocation d'un nom sacré est absolument proscrite, et on discute souvent avec aigreur les assertions contenues même dans les discours que le Trône adresse aux Chambres, qui sont toujours regardés comme l'ouvrage des Ministres, et dont on les tient responsables » (p. 45)⁴⁴.

Mais il affirme également, plus loin, que « le Roi conserve sans cesse une action directe sur toutes les parties du Gouvernement, et il décide seul toutes les mesures que ses Ministres exécutent, chacun dans leur département, sur leur responsabilité » (p. 65). Cela semble quelque peu contradictoire avec le reste du propos.

Vitrolles pose d'autre part la question de l'hypothèse dans laquelle « les intentions du Souverain ne sont pas conformes à celles de la majorité de la Chambre, et que celle-ci est la véritable expression de l'opinion » (p. 37)⁴⁵. Il fait le pari que les ministres, dans leur fonction d'intermédiaire, sauront aplanir les difficultés. Au reste, ils « n'ont auprès du Roi et auprès de la Chambre que les moyens de persuasion, jamais ceux de la résistance ». Vitrolles admet alors que faute d'avoir pu convaincre le Roi, les ministres doivent alors quitter le ministère (p. 38), affirmation qui tranche un peu avec la logique précédemment affirmée.

Au fond, le publiciste ultra esquisse en creux la position d'un monarque constitutionnel qui règne, éventuellement activement, mais ne gouverne pas. Son propos, net sur la nécessité de la légitimité parlementaire du cabinet, devient flou lorsqu'il s'agit du rôle exact du roi, comme s'il n'était pas possible de le définir très précisément ni même de le décrire. L'histoire ultérieure des chefs d'Etat parlementaires (même dans les républiques) le confirmera, ainsi que les textes constitutionnels, impuissants à traduire son rôle subtil. Vitrolles sent d'ailleurs que le droit écrit ne peut normer dans le détail les positions respectives des organes de gouvernement. Il note, sur un autre point, que « si la prépondérance du premier Ministre était plus positive, si les autres étaient entièrement dépendants de lui, il serait le véritable chef du Gouvernement ; leur responsabilité serait illusoire et le pouvoir serait déplacé. Si, au contraire, il n'exerçait sur eux aucune influence, ils cesseraient de trouver en lui le point central auquel ils se réunissent et se rattachent » (p. 64-65).

Vitrolles a donc fourni une analyse conceptuelle du système parlementaire de gouvernement avant la lettre, c'est-à-dire avant que celui-ci, même en Angleterre, n'eût véritablement déployé toutes ses virtualités⁴⁶. Il en a développé une lecture particulièrement avancée, très favorable au couple que forment la majorité parlementaire et le ministère⁴⁷. Cela est d'autant plus remarquable que les publicistes français (les hommes politiques d'abord, puis la doctrine juridique) resteront longtemps attachés, tout au long du XIX^e mais également du XX^e siècle, à une analyse dualiste faisant de l'équilibre entre le chef de l'Etat (et non le ministère) et les

⁴⁴ C'est un argument que reprendra Chateaubriand dans la *Monarchie selon la Charte* (chap. IV à IX). Et pourtant, la Charte attribuait bien l'initiative législative au Roi (art. 16) ; il s'agissait même d'un monopole (les Chambres disposaient seulement d'une faculté de supplier le Roi à cet égard (art. 19-21). La règle était autre en Grande-Bretagne.

⁴⁵ On observera qu'il pose la question de cette conformité dans ces termes, ce qui est particulièrement audacieux pour un monarchiste.

⁴⁶ Vitrolles prend soin de préciser que son système n'est pas pensé « comme les principes d'un Gouvernement républicain » mais dans l'intérêt même du Roi (p. 66).

⁴⁷ Dans le gouvernement représentatif, « le ministère n'est pas libre de choisir d'une manière absolument indépendante le système qu'il veut suivre ; il doit trouver sa force et son appui dans le concours des assemblées délibérantes », écrira-t-il encore dans sa première Note aux Alliés (1816).

assemblées délibérantes la condition même du système parlementaire. Qu'un « Ultra » ait été, *nolens volens* mais objectivement, à l'avant-garde d'une question majeure de la pensée constitutionnelle est ainsi une savoureuse ironie de l'histoire.