

UNIVERSITE PARIS II – PANTHEON-ASSAS

1ere année de Licence en droit

Année universitaire 2023-2024

DROIT CONSTITUTIONNEL 1

Cours de M. le Professeur Armel LE DIVELLEC

Travaux dirigés

Séance n° 6

Les chartes constitutionnelles de 1814 et 1830

Date de distribution : semaine du 30 octobre au 3 novembre 2023

Date d'utilisation : semaine du 06 au 10 novembre 2023

OBJET DE LA SEANCE :

Le 6 avril 1814, à la suite de la chute du Premier Empire, une restauration monarchique s'effectue au profit du frère de Louis XVI, Louis XVIII. Ce dernier octroie une constitution libérale, la charte constitutionnelle, le 4 juin 1814. Néanmoins, au printemps 1815 Napoléon reprend le pouvoir (l'épisode des « Cent Jours ») et promulgue un acte additionnel aux constitutions de l'Empire qui aménage le système impérial dans un cadre plus libéral, assez proche de la Charte de Louis XVIII. Quelques mois plus tard il doit abdiquer et le 8 juillet 1815 Louis XVIII remonte sur le trône pour une seconde restauration. En 1830, une crise entre le roi (entretemps, Charles X) et les chambres aboutit à une nouvelle révolution mais la forme monarchique est maintenue (on parlera de monarchie de Juillet), un cousin du roi étant appelé au trône : Louis-Philippe. La Charte est amendée sur plusieurs points relativement mineurs. Elle s'appliquera jusqu'en 1848.

La lecture du préambule de la Charte de 1814 vous invite à vous interroger sur la nature de ce texte octroyé par le Roi. Cette Charte, de par la balance des pouvoirs (inspirée du modèle anglais) qu'elle met en place, marque un retour vers le constitutionnalisme libéral.

Les chartes de 1814 et 1830 sont des textes relativement courts qui ne permettent pas à eux seuls de saisir l'évolution progressive vers le gouvernement parlementaire, qui se développe par des pratiques institutionnelles nouvelles. Cette séance doit donc vous conduire à comprendre par quels mécanismes le gouvernement va être contraint d'obtenir une approbation parlementaire pour mettre en œuvre sa politique. Vous réfléchirez également à la place du roi et à ses relations avec ses ministres et les Chambres. A cet égard la crise de 1830 apportera une inflexion majeure, consacrant politiquement le principe du gouvernement parlementaire, mais dans une forme juridique dualiste, qui permet au roi de parvenir généralement à maintenir un rôle actif, quoique respectueux des chambres. Cet équilibre, subtil mais fragile, restera contesté jusqu'au bout par les tenants d'une conception que l'on appellera plus tard moniste.

ARTICLES du Dictionnaire du droit constitutionnel à lire :

Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire ; Adresse ; Balance des pouvoirs ; Bicamérisme ; Cabinet ; Chambre ; Chambre basse, Chambre haute ; Chambre des pairs ; Charte ; Confiance ; Constitutions de la France ; Couronne ; Discours du trône ; Dualisme ; Monarchie ; Monarchie de Juillet ; Régime parlementaire ; Responsabilité ; Restauration.

Documents de la fiche :

I. La Charte de 1814 :

Document 1 - Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 (extraits)

Document 2 - Benjamin Constant, *Principes de politique*, p. 33- 48 (extraits)

Document 3 - A. Le Divellec, « La Charte de 1814 dans l'histoire des constitutions politiques libérales. Un tournant du constitutionnalisme européen continental », *Jus Politicum*, n°13 en ligne, décembre 2014 et *Jus Politicum*, vol. VII, Dalloz, 2015, p. 29-67) (extraits)

Document 4 - M. le Vicomte de Chateaubriand, *De la monarchie selon la Charte*, Bruxelles, Auguste Wahlen, 1816 (extraits).

Document 5 - Adresse des 221 du 18 mars 1830.

II. La Charte de 1830 :

Document 6 - Tableau comparatif des chartes de 1814 et 1830.

Document 7 – M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, Dalloz, 2015 (extraits).

Document 8 - A. Thiers, discours sur les députés fonctionnaires prononcé le 17 mars 1846 à la chambre des députés (extraits).

Document 9 - F. Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Calmann-Lévy, t. VIII, 1867, p. 83-97 (extraits).

Document 10 - lettre adressée par le prince de Joinville au duc de Nemours, le 7 novembre 1847 (extraits).

Bibliographie :

Voir les contributions relatives au bicentenaire de la Charte de 1814 dans le numéro 13 de la revue *Jus Politicum* [en ligne : <http://juspoliticum.com/numero/la-justice-constitutionnelle-contemporaine-modeles-et-experimentations-61.html>]

G. Antonetti, *La monarchie constitutionnelle*, Paris, Montchrestien, « Clefs », 1998.

P. Bastid, *Institutions de la monarchie parlementaire française*, Paris, Sirey, 1954.

J.J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, 9^e édition, Dalloz, 2009.

A. Laquière, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, P.U.F., coll. Léviathan, 2002.

A. Le Divellec, « Le Baron de Vitrolles théoricien du gouvernement parlementaire. Un Ultra d'avant-garde au début de la Restauration », *Mélanges Jean Barbey*, Mare & Martin, 2019, p. 189-205. (>disponible sur a-ledivellec.net / Publications / Articles)

M. Morabito, *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1958)*, Paris, Montchrestien, coll. Domat-Droit public, 11^{ème} éd., 2010.

S. Rials, *Révolution et Contre-Révolution au XIX^e siècle*, D.U.C. et Albatros, 1987.

P. Rosanvallon, *La monarchie impossible : Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, 1994.

Document 1 - Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 (extraits)

La divine Providence, en nous rappelant dans nos Etats après une longue absence, 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.

Une Charte constitutionnelle était sollicitée par l'état actuel du royaume, nous l'avons promise, et nous la publions. 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 ; que c'est ainsi que les communes ont dû leur affranchissement à Louis le Gros, la confirmation et l'extension de leurs droits à Saint Louis et à Philippe le Bel ; que l'ordre judiciaire a été établi et développé par les lois de Louis XI, de Henri II et de Charles IX ; enfin, que Louis XIV a réglé presque toutes les parties de l'administration publique par différentes ordonnances dont rien encore n'avait surpassé la sagesse.

Nous avons dû, à l'exemple des rois nos prédécesseurs, apprécier les effets des progrès toujours croissants des lumières, les rapports nouveaux que ces progrès ont introduits dans la société, la direction imprimée aux esprits depuis un demi-siècle, et les graves altérations qui en sont résultées : nous avons reconnu que le vœu de nos sujets pour une Charte constitutionnelle était l'expression d'un besoin réel ; mais en cédant à ce vœu, nous avons pris toutes les précautions pour que cette Charte fût digne de nous et du peuple auquel nous sommes fiers de commander. Des hommes sages, pris dans les premiers corps de l'Etat, se sont réunis à des commissions de notre Conseil, pour travailler à cet important ouvrage.

En même temps que nous reconnaissons qu'une Constitution libre et monarchique devait remplir l'attente de l'Europe éclairée, nous avons dû nous souvenir aussi que notre premier devoir envers nos peuples était de conserver, pour leur propre intérêt, les droits et les prérogatives de notre couronne. Nous avons espéré qu'instruits par l'expérience, ils seraient convaincus que l'autorité suprême peut seule donner aux institutions qu'elle établit, la force, la permanence et la majesté dont elle est elle-même revêtue ; qu'ainsi lorsque la sagesse des rois s'accorde librement avec le vœu des peuples, une Charte constitutionnelle peut être de longue durée ; mais que quand la violence arrache des concessions à la faiblesse du gouvernement, la liberté publique n'est pas moins en danger que le trône même.

Nous avons enfin cherché les principes de la Charte constitutionnelle dans le caractère français, et dans les monuments vénérables des siècles passés. Ainsi, nous avons vu dans le renouvellement de la pairie une institution vraiment nationale, et qui doit lier tous les souvenirs à toutes les espérances, en réunissant les temps anciens et les temps modernes.

Nous avons remplacé, par la Chambre des députés, ces anciennes Assemblées des Champs de Mars et de Mai, et ces Chambres du tiers-état, qui ont si souvent donné tout à fois des preuves de zèle pour les intérêts du peuple, de fidélité et de respect pour l'autorité des rois. En cherchant ainsi à renouer la chaîne des temps, que de funestes écarts avaient interrompue, nous avons effacé de notre souvenir, comme nous voudrions qu'on pût les effacer de l'histoire, tous les maux qui ont affligé la patrie durant notre absence. Heureux de nous retrouver au sein de la grande famille, nous n'avons su répondre à l'amour dont nous recevons tant de témoignages, qu'en prononçant des paroles de paix et de consolation. Le vœu le plus cher à notre cœur, c'est que tous les Français vivent en frères, et que jamais aucun souvenir amer ne trouble la sécurité qui doit suivre l'acte solennel que nous leur accordons aujourd'hui.

Sûrs de nos intentions, forts de notre conscience, nous nous engageons, devant l'Assemblée qui nous écoute, 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.

A CES CAUSES - NOUS AVONS volontairement, et par le libre exercice de notre autorité royale, ACCORDÉ ET ACCORDONS. FAIT CONCESSION ET OCTROI à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs, et à toujours, de la Charte constitutionnelle qui suit : (...)

Article 13. - La personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. Au roi seul appartient la puissance exécutive.

Article 14. - 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.

Article 15. - La puissance législative s'exerce collectivement par le roi, la Chambre des pairs, et la Chambre des députés des départements.

Article 16. - Le roi propose la loi.

[...]

Article 18. - Toute la loi doit être discutée et votée librement par la majorité de chacune des deux chambres.

Article 19. - Les chambres ont la faculté de supplier le roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit, et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne.

[...]

Article 21. - Si la proposition est adoptée par l'autre Chambre, elle sera mise sous les yeux du roi ; si elle est rejetée, elle ne pourra être représentée dans la même session.

Article 22. - Le roi seul sanctionne et promulgue les lois.

[...]

DE LA CHAMBRE DES PAIRS

Article 24. - La Chambre des pairs est une portion essentielle de la puissance législative.

Article 25. - Elle est convoquée par le roi en même temps que la Chambre des députés des départements. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre.

Article 26. - Toute assemblée de la Chambre des pairs qui serait tenue hors du temps de la session de la Chambre des députés, ou qui ne serait pas ordonnée par le roi, est illicite et nulle de plein droit.

Article 27. - La nomination des pairs de France appartient au roi. Leur nombre est illimité ; il peut en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires, selon sa volonté.

Article 28. - Les pairs ont entrée dans la Chambre à vingt-cinq ans, et voix délibérative à trente ans seulement.

[...]

Article 32. - Toutes les délibérations de la Chambre des pairs sont secrètes.

Article 33. - La Chambre des pairs connaît des crimes de haute trahison et des attentats à la sûreté de l'État qui seront définis par la loi.

Article 34. - Aucun pair ne peut être arrêté que de l'autorité de la Chambre, et jugé que par elle en matière criminelle.

DE LA CHAMBRE DES DEPUTES DES DEPARTEMENTS

Article 35. - La Chambre des députés sera composée des députés par les collèges électoraux dont l'organisation sera déterminée par des lois.

Article 36. - Chaque département aura le même nombre de députés qu'il a eu jusqu'à présent.

Article 37. - Les députés seront élus pour cinq ans, et de manière que la Chambre soit renouvelée chaque année par cinquième.

Article 38. - Aucun député ne peut être admis dans la Chambre, s'il n'est âgé de quarante ans, et s'il ne paie une contribution directe de mille francs.

Article 39. - Si néanmoins il ne se trouvait pas dans le département cinquante personnes de l'âge indiqué, payant au moins mille francs de contributions directes, leur nombre sera complété par les plus imposés au-dessous de mille francs, et ceux-ci pourront être élus concurremment avec les premiers.

Article 40. - Les électeurs qui concourent à la nomination des députés, ne peuvent avoir droit de suffrage s'ils ne paient une contribution directe de trois cent francs, et s'ils ont moins de trente ans. [...]

Article 43. - Le président de la Chambre des députés est nommé par le roi, sur une liste de cinq membres présentée par la Chambre.

Article 44. - Les séances de la Chambre sont publiques ; mais la demande de cinq membres suffit pour qu'elle se forme en comité secret.

Article 45. - La Chambre se partage en deux bureaux pour discuter les projets qui lui ont été présentés de la part du roi.

Article 46. - Aucun amendement ne peut être fait à une loi, s'il n'a été proposé ou consenti par le roi, et s'il n'a été renvoyé et discuté dans les bureaux.

Article 47. - La Chambre des députés reçoit toutes les propositions d'impôts ; ce n'est qu'après que ces propositions ont été admises, qu'elles peuvent être portées à la Chambre des pairs.

Article 48. - Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres et sanctionné par le roi.

Article 49. - L'impôt foncier n'est consenti que pour un an. Les impositions indirectes peuvent l'être pour plusieurs années.

Article 50. - Le roi convoque chaque année les deux Chambres ; il les proroge, et peut dissoudre celle des députés des départements ; mais, dans ce cas, il doit en convoquer une nouvelle dans le délai de trois mois.

Article 51. - Aucune contrainte par corps ne peut être exercée contre un membre de la Chambre, durant la session, et dans les six semaines qui l'auront précédée ou suivie.

Article 52. - Aucun membre de la Chambre ne peut, pendant la durée de la session, être poursuivi ni arrêté en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, qu'après que la Chambre a permis sa poursuite.

Article 53. - Toute pétition à l'une ou l'autre des Chambres ne peut être faite et présentée que par écrit. La loi interdit d'en apporter en personne et à la barre.

DES MINISTRES

Article 54. - Les ministres peuvent être membres de la Chambre des pairs ou de la Chambre des députés. Ils ont en outre leur entrée dans l'une ou l'autre Chambre, et doivent être entendus quand ils le demandent.

Article 55. - La Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres, et de les traduire devant la Chambre des pairs qui seule a celui de les juger.

Article 56. - Ils ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion. Des lois particulières spécifieront cette nature de délits, et en détermineront la poursuite.

Document 2 - Benjamin Constant, *Principes de politique (extraits)*¹

Notre constitution, en établissant la responsabilité des ministres, sépare clairement le pouvoir ministériel du pouvoir royal. Le seul fait que le monarque est inviolable, et que les ministres sont responsables, constate cette séparation. Car on ne peut nier que les ministres n'aient pas là un

¹ Dans ce texte, Benjamin Constant développe la notion de « pouvoir neutre » qu'il avait déjà esquissée en 1814 avant même que la Charte soit connue. B. Constant, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties : dans une monarchie constitutionnelle*, H. Nicolle, Paris, 1814, pp. 3 – 8.

pouvoir qui leur appartient en propre jusqu'à un certain point. Si on ne les considérait que comme des agents passifs et aveugles, leur responsabilité serait absurde et injuste, ou du moins il faudrait qu'ils ne fussent responsables qu'envers le monarque, de la stricte exécution des ordres. Mais la constitution veut qu'ils soient responsables envers la nation, et que dans certains cas les ordres du monarque ne puissent leur servir d'excuse. Il est donc clair qu'ils ne sont pas des agents passifs. Le pouvoir ministériel, bien qu'émané du pouvoir royal, a cependant une existence réellement séparée de ce dernier : et la différence est essentielle et fondamentale, entre l'autorité responsable, et l'autorité investie de l'inviolabilité.

[...]

Le pouvoir royal (j'entends celui du chef de l'État, quelque titre qu'il porte), est un pouvoir neutre. Celui des ministres est un pouvoir actif. Pour expliquer cette différence, définissons les pouvoirs politiques, tels qu'on les a connus jusqu'ici. Le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, et le pouvoir judiciaire, sont trois ressorts qui doivent coopérer, chacun dans sa partie, au mouvement général : mais quand ces ressorts dérangés se croisent, s'entrechoquent et s'entravent, il faut une force qui les remette à leur place. Cette force ne peut pas être dans les ressorts, car elle lui servirait à détruire les autres. Il faut qu'elle soit en dehors, qu'elle soit neutre, en quelque sorte, pour que son action s'applique nécessairement partout où il est nécessaire qu'elle soit appliquée, et pour qu'elle soit préservatrice, réparatrice, sans être hostile. La monarchie constitutionnelle crée ce pouvoir neutre, dans la personne du chef de l'État. L'intérêt véritable de ce chef n'est aucunement que l'un des pouvoirs renverse l'autre, mais que tous s'appuient, s'entendent et agissent de concert. On n'a distingué jusqu'à présent dans les organisations politiques, que trois pouvoirs.

J'en démêle cinq, de natures diverses, dans une monarchie constitutionnelle :

1) le pouvoir royal ; 2) le pouvoir exécutif ; 3) le pouvoir représentatif de la durée ; 4) le pouvoir représentatif de l'opinion ; 5) le pouvoir judiciaire.

Le pouvoir représentatif de la durée réside dans une assemblée héréditaire ; le pouvoir représentatif de l'opinion dans une assemblée électorale ; le pouvoir exécutif est confié aux ministres ; le pouvoir judiciaire aux tribunaux. Les deux premiers pouvoirs font des lois, le troisième pourvoit à leur exécution générale, le quatrième les applique aux cas particuliers. Le pouvoir royal est au milieu, mais au-dessus des quatre autres, autorité à la fois supérieure et intermédiaire, sans intérêt à déranger l'équilibre, mais ayant au contraire tout intérêt à le maintenir.

[...]

Le roi, dans un pays libre [...], plane, pour ainsi dire, au-dessus des agitations humaines, et c'est le chef-d'œuvre de l'organisation politique d'avoir ainsi créé, 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. Mais on perd cet immense avantage, soit en rabaisant le pouvoir du monarque au niveau du pouvoir exécutif, soit en élevant le pouvoir exécutif au niveau du monarque. Si vous confondez ces pouvoirs, deux grandes questions deviennent insolubles : l'une, la destitution du pouvoir exécutif proprement dit, l'autre, la responsabilité. Le pouvoir exécutif réside de fait dans les ministres : mais l'autorité qui pourrait le destituer a ce défaut dans la monarchie absolue, qu'elle est son alliée, et dans la république, qu'elle est son ennemie. Ce n'est que dans la monarchie constitutionnelle qu'elle s'élève au rang de son juge.

[...]

Des considérations du même genre s'offrent à nous, quand il s'agit de la responsabilité.

Un monarque héréditaire peut et doit être irresponsable ; c'est un être à part au sommet de l'édifice. Son attribution, qui lui est particulière et qui est permanente non seulement en lui, mais dans sa race entière, depuis ses ancêtres jusqu'à ses descendants, le sépare de tous les individus de son empire.

[...]

Un pouvoir républicain se renouvelant périodiquement, n'est point un être à part, ne frappe en rien l'imagination, n'a point droit à l'indulgence pour ses erreurs, puisqu'il a brigué le poste qu'il occupe, et n'a rien de plus précieux à défendre que son autorité, qui est compromise dès qu'on attaque son ministère, composé d'hommes comme lui, et avec lesquels il est toujours en fait solidaire.

Rendre le pouvoir suprême inviolable, c'est constituer ses ministres juges de l'obéissance qu'ils lui doivent. Ils ne peuvent, à la vérité, lui refuser cette obéissance qu'en donnant leur démission ; mais alors l'opinion publique devient juge à son tour entre le pouvoir supérieur et les ministres, et la faveur est naturellement du côté des hommes qui paraissent avoir fait à leur conscience le sacrifice de leurs intérêts. Ceci n'a pas d'inconvénients dans la monarchie héréditaire. Les éléments dont se compose la vénération qui entoure le monarque, empêchent qu'on ne le compare avec ses ministres, et la permanence de sa dignité fait que tous les efforts de leurs partisans se dirigent contre le ministère nouveau. Mais dans une république, la comparaison s'établirait entre le pouvoir suprême et les anciens ministres ; elle mènerait à désirer que ceux-ci devinssent le pouvoir suprême, et rien, dans sa composition, ni dans ses formes, ne semblerait s'y opposer.

Entre un pouvoir républicain non responsable, et un ministre responsable, le second serait tout, et le premier ne tarderait pas à être reconnu pour inutile. La non-responsabilité force le gouvernement à ne rien faire que par ses ministres. Mais alors quelle est l'utilité du pouvoir supérieur au ministère ? Dans une monarchie, c'est d'empêcher que d'autres ne s'en emparent, et d'établir un point fixe, inattaquable, dont les passions ne puissent approcher. Mais rien de pareil n'a lieu dans une république, où tous les citoyens peuvent arriver au pouvoir suprême.

[...]

Les républiques sont donc forcées à rendre responsable le pouvoir suprême. Mais alors la responsabilité devient illusoire.

Document 3 - A. Le Divellec, « La Charte de 1814 dans l'histoire des constitutions politiques libérales. Un tournant du constitutionnalisme européen continental », *Jus Politicum*, n°13 en ligne, décembre 2014 et *Jus Politicum*, vol. VII, Dalloz, 2015, p. 29-67). L'article est disponible en entier en ligne : <http://juspoliticum.com/article/La-Charte-de-1814-dans-l-histoire-des-constitutions-politiques-liberales-948.html>

III. La filiation (objective) de la Charte : une transposition de la Constitution anglaise

Il a souvent été, à juste titre, remarqué que si la Charte de 1814 représentait un moment original (pour ne pas dire une rupture ou un tournant) dans l'histoire constitutionnelle française, paradoxalement, les circonstances (rapides et, si l'on peut dire, confuses) de son élaboration ainsi que son environnement intellectuel (la pensée qui la portait en amont) n'avaient guère été à la mesure d'un tel tournant². Il faut pourtant revenir sur le problème de la filiation constitutionnelle.

Sur le fond, il va de soi qu'une comparaison entre la Charte et les constitutions — républicaines — des États-Unis ou de la Suisse n'est pas pertinente ici. C'est bien plus aux constitutions des

² Par exemple, P. Rosanvallon, *La monarchie impossible*, Paris, Fayard, 1994, p. 57-64.

monarchies européennes qu'il convient de la confronter, parce que la problématique fondamentale est commune (et le restera tout au long du XIXe siècle). En l'occurrence, c'est d'abord la question de son rapport au « modèle anglais », véhémentement rejeté en France dès 1789, qui s'impose.

Or, le problème, qui a beaucoup divisé les esprits à l'époque (et même sous la Monarchie de Juillet), pour être évoqué par toutes les analyses académiques sur la Restauration, est souvent traité sur un mode ambigu, parce qu'il ne distingue pas toujours clairement entre le texte lui-même (et, pour la Constitution anglaise, ses règles coutumières), les interprétations qu'il permettait et la pratique ultérieure. Sans compter aussi l'erreur fréquente de vouloir lire la Charte à l'aune de son destin final comme si celui-ci était inscrit d'avance. La doctrine de la IIIe République est caractéristique sur ce point. Ainsi, par exemple, Ferdinand Larnaude croit pouvoir écrire en 1915 : « ... par la Charte de 1814, nous avons [...] réduit en maximes claires et brèves les pratiques et les usages de la Constitution anglaise et du régime parlementaire [...] »³. De même Roger Bonnard en 1926 : « La Charte avait établi un régime parlementaire déformé, en ce sens qu'il comportait une suprématie du Gouvernement sur le Parlement »⁴. À l'inverse, à l'époque contemporaine, G. Antonetti conteste de manière appuyée l'idée même que l'on puisse même attribuer la Charte à une « influence anglaise », au double motif, d'une part, que le principe monarchique dans toute sa plénitude a servi de « fondation à l'édifice » de la Charte et, d'autre part, que « l'Angleterre de George III [n'était] ni libérale, ni démocratique, ni même parlementaire », le monarque ne se contentant pas de régner⁵. Aucune des deux thèses ne saurait emporter la conviction pour cette raison principale qu'elles comprennent chacune le système parlementaire comme une sorte d'essence unique et immuable, postulent sa parfaite linéarité, voire projettent rétrospectivement ses caractères modernes, démocratiques, dans le monde du début du XIXe siècle, alors qu'au contraire, celui-ci est avant tout un processus dynamique mais mouvant, parfois chaotique, fait d'incertitudes⁶ et de retours en arrière⁷.

On sait les appréciations contrastées des contemporains sur l'idée que la Charte aurait réalisé une transposition du modèle anglais⁸. De la Constitution sénatoriale, dont on a vu qu'elle constituait déjà l'esquisse du schéma institutionnel de la Charte, Metternich put écrire alors à son souverain : « la Constitution a paru ; sauf quelques modifications raisonnables, elle est conforme à la Constitution anglaise... »⁹. En France, à un Ultra, le baron de Vitrolles, qui répondait par l'affirmative (pour s'en affliger)¹⁰, on peut opposer les dénégations de libéraux comme Barante (et Royer-Collard)¹¹.

³ « Les sciences juridiques et politiques », in *La Science française*, Paris, Larousse, 1915, p. 20.

⁴ *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789*, Paris, Sirey, 1926, p. 25.

⁵ *La monarchie constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 51-53.

⁶ Ainsi, notamment, pour le roi, l'alternative entre « régner » et « gouverner » est bien trop réductrice. Si le monarque britannique pouvait encore, au début du XIXe siècle, sous certaines conditions, imposer ses vues aux chambres, sa marge de manœuvre était déjà fermement circonscrite par la Constitution. Et si le principe du gouvernement pleinement parlementaire mettrait encore du temps à s'affirmer outre-Manche, sa logique était déjà, et depuis bien longtemps, à l'œuvre. Quant à l'argument sur le caractère démocratique ou non, il est, pour le début du XIXe siècle, purement et simplement anachronique.

⁷ René Capitant l'avait montré naguère (« Régimes parlementaires », *Mélanges Carré de Malberg*, 1933, rééd. in R. Capitant, *Écrits d'entre-deux-guerres*, Paris, Éd. Panthéon-Assas, 2004, p. 305-324). Voir aussi D. Baranger & A. Le Divillec, « Régime parlementaire », in M. Troper & D. Chagnollaud (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, t. 2, 2012, p. 159-193.

⁸ Voir notamment les références citées par S. Rials, « Essai sur le concept de monarchie limitée », in *Révolution et Contre-révolution*, Paris, Duc-Albatros, 1987, p. 98-99 et « La question constitutionnelle en 1814/1815 », *ibid.*, p. 143.

⁹ Lettre de Metternich à l'Empereur François II, le 11 avril 1814 (citée par P. Rosanvallon, *op. cit.*, p. 62). J'ai mentionné par erreur cet extrait comme se rapportant à la Charte de 1814 (dans mon article, « Les libéraux du Vormärz et la Constitution anglaise », *Revue française d'histoire des idées politiques*, n° 24, 2006, p. 299-340 (306), note 23). En ce qui concerne les « modifications raisonnables », Metternich songeait probablement au moins à la délimitation du champ de la responsabilité ministérielle.

¹⁰ « Il ne fut plus donc question que de nous traîner sur les vestiges de la constitution anglaise » (*Mémoires*, Paris, Gallimard, t. 2, p. 55). Vitrolles avait pourtant été (pour des motifs tactiques bien connus, il est vrai) l'un des premiers Français à décrire avec beaucoup de pénétration le fonctionnement du modèle anglais contemporain et en

L'explication réside dans la différence des critères retenus : les réserves des seconds tiennent au malentendu tenant à ce qu'ils identifiaient la Constitution anglaise au « gouvernement parlementaire » que la Charte, en tant que telle, n'établissait pas.

Il convient d'y regarder de plus près en considérant la façon dont un texte (la Charte) a pu s'efforcer de transposer une constitution essentiellement coutumière juridiquement et traversée d'un mouvement dynamique délicat (sinon impossible) à réduire en formules trop simples.

A. Le bicaméralisme

Le premier point de convergence entre la Charte et la Constitution anglaise est, bien sûr, l'institution de deux chambres, à la fois au plan du principe même du bicaméralisme — celui-là même qui avait été repoussé par l'Assemblée constituante dès septembre 1789 — et de ses modalités, adaptées à la monarchie et non plus à la république thermidorienne ou à son avatar césariste de l'An VIII. La Charte confine au mimétisme (une chambre haute nommée, une chambre basse élective, aux pouvoirs quasi identiques et dont les principes d'organisation semblent copiés sur Albion). En revanche, la durée initiale du mandat des députés, le principe du renouvellement annuel partiel (abandonné en 1824), ainsi que la nomination du président de la chambre basse par le Roi révèlent la prudence avec laquelle on s'aventurait vers un système représentatif globalement ouvert (...)

B. Une véritable balance des pouvoirs

L'article 15 de la Charte énonce que « La puissance législative s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés des départements », formule qui fait en quelque sorte écho au principe britannique du *King-in-Parliament* définitivement consacré par la Glorieuse Révolution de 1688¹². Comme en Angleterre et en rupture avec la Constitution de 1791, la Charte ménage un véritable droit de sanction législative et, par suite, un droit de veto absolu au Roi (art. 22 implicitement et art. 48 pour les impôts).

La différence majeure entre la Charte et la Constitution britannique tient ici au fait que le droit d'initiative législative est réservé au seul roi (art. 16, à peine nuancé par les articles 19 à 21 sur la faculté des chambres de supplier conjointement le roi de proposer une loi)¹³, tandis qu'il n'existait plus tel quel outre-Manche, l'initiative formelle des lois appartenant aux ministres en tant que membres de l'une ou l'autre chambre du Parlement. On décèle ici encore le souci de ne pas se laisser déborder par les chambres au cas où le gouvernement du Roi ne parviendrait pas à les contrôler.

C. Les germes d'un pouvoir exécutif dual

La fonction exécutive est sommairement formulée : « Au roi seul appartient la puissance exécutive » (art. 13, 3e phrase) puis déclinée par le synthétique article 14, appelé à être souvent copié. Sur ces points, on restait à nouveau dans le sillage de la Constitution britannique (même si l'étendue de cette « puissance » ne pouvait guère être détaillée par un texte), les potentialités du pouvoir de prendre des ordonnances pour la sûreté de l'État restant encore incertaines. Le pouvoir de nomination et de révocation des ministres par le Roi n'est certes pas explicitement formulé dans la

tirer des enseignements généraux dans une optique de gouvernement parlementaire (*Du ministère dans le gouvernement représentatif*, Paris, Dentu, 1815, texte reproduit dans *Jus Politicum*, n°4, 2010, version électronique).

¹¹ Barante, *La vie politique de M. Royer-Collard*, (cité par S. Rials, « Essai sur le concept de monarchie limitée... », *précit.*, p. 98, note 50). Voir aussi Michel Pertué, « Royer-Collard et la Charte de 1814 », *Historia constitucional* (<http://www.historiaconstitucional.com>), n° 15, 2014, p. 23-69.

¹² La Charte est muette sur l'ouverture de la session. Mais dès 1814, Louis XVIII ouvrit la session des Chambres (aux Tuileries, semble-t-il) avec un discours du Trône auquel il fut répondu par une Adresse. Le mimétisme avec l'Angleterre venait ainsi assez naturellement. La loi du 13 août 1814 « concernant les relations des chambres avec le roi et entre elles » apporta quelques précisions sur la formalisation des rapports entre les trois organes ; en particulier, elle consacre l'Adresse (Titre VI, art. 1 à 4) sur laquelle la Charte ne disait mot.

¹³ Autre mesure de précaution, l'article 46 précise qu' « aucun amendement ne peut être fait à une loi, s'il n'a été proposé ou consenti par le roi et s'il n'a été renvoyé et discuté dans les bureaux ».

Charte, tant il était évident (l'article 13 ne dit-il pas « ses ministres »¹⁴) et d'ailleurs tout à fait conforme aux règles juridiques coutumières (ainsi que, encore pour un long moment, à la doctrine et à la pratique britanniques relatives à la prérogative royale malgré la dynamique parlementariste déjà engagée outre-Manche). Pour autant, il serait réducteur de prétendre que le pouvoir exécutif se résume au Roi seul. Même si la règle du contreseing était prudemment tue, par cela même qu'elle évoque les ministres et leur consacre même un titre spécifique (le 5e titre, fort bref, certes), la Charte ouvrait une brèche, à la manière, précisément, de la Constitution britannique effective du début du XIXe siècle, et posait les germes d'une possible dissociation politique entre le monarque et ses conseillers constitutionnels¹⁵. Cette question était évidemment centrale, ce que confirme, à l'article 54, la double mention de la compatibilité des fonctions de ministre et de parlementaire — autre point à l'opposé de la Constitution de 1791 — prolongée par le droit d'entrée et de parole (sans restriction) de tout ministre dans chaque chambre : il s'agissait de faciliter les relations mutuelles entre les conseillers du Roi et les assemblées. Un tel choix, en 1814, n'était nullement évident, comme on le verra plus loin avec les exemples suédois et norvégien. Les rédacteurs de la Charte ont réalisé ce que leurs devanciers de 1791 (exceptés, on le sait, un Mirabeau ou un Necker), enfermés dans une vision dogmatique abstraite de la séparation des pouvoirs, ne voulaient pas accepter ni même comprendre. Et c'est bien certainement l'exemple anglais qui, en 1814, a dû faire deviner les avantages, pour le Roi, d'avoir des ministres présents aux chambres, voire de prendre ceux-ci dans leur sein même, afin d'en mieux contrôler les débats.

Reste enfin la question délicate de la responsabilité ministérielle et de son mécanisme, pour le moins succinctement formulé mais, justement, calqué (*a minima*) sur son équivalent britannique, l'*impeachment*. La seule mention d'un embryon de mécanisme (qui manquait, en revanche, dans la Constitution sénatoriale), par la répartition de compétences entre les chambres, représentait déjà une certaine audace dans le contexte d'une prudente monarchie limitée. Au rebours de la Constitution de 1791 (marquée, il est vrai, par le monocamérisme) qui faisait intervenir un jury national ad hoc pour le jugement, l'affaire reste, dans le système de la Charte, entre les mains des chambres. Sans doute y avait-il une ambiguïté quant à la nature de la fonction remplie à cet égard par la Chambre des pairs, mais cette question complexe était laissée ouverte. La restriction du champ de la responsabilité et le renvoi à une loi future attestent bien sûr qu'il ne s'agissait pas d'établir d'emblée une responsabilité politique (dont les contours demeuraient d'ailleurs encore flous même dans l'Angleterre de l'époque) mais d'une responsabilité pour faute que l'on concevait comme la plus limitée possible. Il n'empêche que le mécanisme tel qu'ébauché dans la Charte constituait un début non négligeable de garantie de limitation du pouvoir gouvernemental, laquelle allait immédiatement susciter des discussions¹⁶ et être bientôt considérée partout comme inhérent à la monarchie limitée ou « constitutionnelle ».

Il est donc manifeste que la Charte de 1814 était bien, dans une très large mesure, une transposition des structures techniques de la Constitution britannique de l'époque, et ce, comme aucune

¹⁴ Au surplus, l'article 14 précise que « le Roi [...] nomme à tous les emplois d'administration publique ».

¹⁵ E. de Waresquiel (*L'histoire à rebrousse-poil*, Paris, Tallandier, 2014, p. 56) fait état de la conception de Decazes, qui « restreint le rôle du ministre à celui de premier commis d'un roi qui décide seul d'une politique dont il n'assure que l'exécution » (voir son discours du 3 janvier 1816 à la Chambre basse). Il n'en demeure pas moins — et la suite de l'histoire de la Restauration le montrera dans une certaine mesure — que l'unité organique du pouvoir exécutif était, selon la lettre même de la Charte, complexe donc ouverte à une action plus autonome des ministres. Avec l'exemple anglais en tête, Benjamin Constant l'a tout de suite posé en axiome — via l'affirmation de la responsabilité — en identifiant un « pouvoir ministériel » distinct du « pouvoir royal » (*Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs, et les garanties dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, Nicolle, 1814 et ses textes des années 1814-1815). C'était, en 1814, aller un peu vite en besogne mais le grand libéral n'a finalement fait qu'anticiper sur le plan conceptuel ce qui allait peu à peu se produire et mener vers le gouvernement de cabinet de type parlementaire, en France comme dans nombre de pays européens.

¹⁶ P. Bastid (*La monarchie parlementaire...*, op. cit., notamment p. 325-333) a retracé une partie des débats lancés dès août 1814 dans les chambres sur le problème de la responsabilité ministérielle, et qui montrent la porosité entre une conception « pénale » (ou du moins « fautive ») et une conception ouvertement politique.

constitution française ne l'avait fait auparavant. La Charte a bel et bien transposé à la fois le noyau institutionnel fondamental (un monarque héréditaire flanqué de ministres et deux assemblées) et l'essentiel de ce que Dicey appellera, quelques soixante-dix ans plus tard, le « droit de la constitution », c'est-à-dire les règles juridiques formelles, du Royaume-Uni¹⁷. Mais cela ne signifie pas que ces « formes extérieures des lois », pour reprendre le mot de Barante cité plus haut, représentaient l'adoption complète du système de gouvernement britannique, autrement dit que la Charte épousait toute la substance de la Constitution d'Albion. Un texte juridique ne pose jamais qu'un (début de) cadre formel, qui ne peut évidemment déterminer par lui-même et à lui seul complètement un système constitutionnel effectif¹⁸. C'est même l'inverse qui est vrai : à peu près personne (sauf peut-être chez quelques libéraux), en 1814, n'a pu croire ou espérer que la Charte représentait une copie de la substance du système britannique effectif. Louis XVIII n'était pas cet « anglomane » qu'une certaine historiographie, dans un raccourci simpliste, présente trop fréquemment¹⁹. Mais il est difficilement contestable que, sans que l'on ait voulu imiter jusqu'au bout l'équilibre concret qui s'était à peu près établi en Angleterre depuis la fin XVIII^e (North, Pitt le jeune), et donc ce que l'on n'appelait pas encore le gouvernement parlementaire, la Charte s'inscrivait objectivement (si l'on peut dire), quoique *nolens volens*, dans la filiation constitutionnelle anglaise sur un plan qui était le seul que le droit légiféré peut fournir, à savoir la création d'institutions et de règles formelles. Elle posait les bases juridiques d'un « droit au concours » des chambres dans la direction du gouvernement de l'État et ouvrait dès lors à celles-ci de considérables potentialités²⁰. Le reste était parfaitement ouvert et allait dépendre du comportement des acteurs de la pièce qui s'ouvrait. La question de l'étendue de ce droit au concours restera, on le sait, un enjeu jusqu'en 1830, signe du caractère ouvert de la Charte.

Document 4 - M. le Vicomte de Chateaubriand, *De la monarchie selon la Charte, Bruxelles, Auguste Wahlen, 1816, pp. 16-18*²¹.

« Notre Chambre des députés serait parfaitement constituée si les lois sur les élections et sur la responsabilité des ministres étaient faites, mais il manque encore à cette Chambre la connaissance de quelques-uns de ses pouvoirs, de quelques-unes de ces vérités filles de l'expérience.

Il faut d'abord qu'elle sache se faire respecter. Elle ne doit pas souffrir que les ministres établissent en principe qu'ils sont indépendants des chambres ; qu'ils peuvent refuser de venir lorsqu'elles désireraient leur présence. En Angleterre, non seulement les ministres sont interrogés sur des bills, mais encore sur des actes administratifs, sur des nominations, et même sur des nouvelles de gazette.

Si on laisse passer cette grande phrase que les ministres du roi ne doivent compte qu'au roi de leur administration ; on entendra bientôt par administration tout ce qu'on voudra : des ministres

¹⁷ *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, Macmillan, 1885 (trad. fr. *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, Paris, Giard & Brière, 1902).

¹⁸ Il convient d'ailleurs de noter que pendant longtemps, et même au XX^e siècle, on cherchera à « codifier » par des énoncés comparables à ceux de la Charte (*i. e.* avec des formulaires sommaires) la Constitution anglaise (ainsi, par exemple, l'Australie en 1900).

¹⁹ Sur ce point, nous souscrivons à l'opinion de G. Antonetti (*op. cit.*, p. 51).

²⁰ Certains, non contents de la savoir possible, comme l'original Alexandre de Laborde qui, dans son essai aussi étonnant que méconnu, *Des aristocraties représentatives, ou le retour à la propriété dans le gouvernement*, Paris, Le Normant, 1814, fournit une description très juste de la dynamique parlementariste déjà à l'œuvre en Angleterre, la souhaïtaient ardemment pour la France de l'après 1814, tel Claude-Henri Saint-Simon (*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, octobre 1814 (rééd. Les presses françaises, 1925)). Saint-Simon semble avoir été le premier auteur à employer le terme de « gouvernement parlementaire ».

²¹ En complément, n'hésitez pas à relire le document n° 3 (Baron de Vitrolles, *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, Dentu, 1815) de la fiche n° 5 (Le gouvernement présidentiel et parlementaire)

incapables pourront la France à leur aise ; et les chambres, devenues leurs esclaves, tomberont dans l'avilissement.

Quel moyen ont-elles de se faire écouter ? Si les ministres refusent de répondre, elles en seront pour leur interpellation, compromettront leur dignité, et paraîtront ridicules, comme on l'est en France, quand on a fait une fausse démarche. La Chambre des députés a plusieurs moyens de maintenir ses droits : elle tirera ces moyens du temps et des circonstances.

Posons donc les principes :

Les Chambres ont le droit de demander tout ce qu'elles veulent aux ministres Les ministres doivent toujours répondre, toujours venir, quand les chambres paraissent le souhaiter. Les ministres ne sont pas toujours obligés de donner les explications qu'on leur demande ; ils peuvent les refuser, mais en motivant ce refus sur des raisons d'Etat, dont les chambres seront instruites, quand il sera temps. Les chambres traitées avec cet égard n'iront pas plus loin. Lorsqu'un ministre a désiré d'obtenir un crédit de six millions de rentes sur le grand livre, il a donné sa parole d'honneur, et les députés n'ont pas donné d'autres éclaircissements. Foi de gentilhomme est un vieux gage sur lequel les Français trouveront toujours à emprunter. D'ailleurs les chambres ne se mêleront jamais d'administration, ne feront jamais de demandes inquiétantes, elles n'exposeront jamais les ministres à se compromettre, si les ministres sont ce qu'ils doivent être, c'est-à-dire maîtres des chambres par le fond, et leurs serviteurs par la forme.

Quel moyen conduit à cet heureux résultat ? le moyen le plus simple du monde : le ministère doit disposer de la majorité, et marcher avec elle ; sans cela point de gouvernement. Je sais bien que cette espèce d'autorité que les Chambres exercent sur le ministère pendant les sessions, rappelle à l'esprit les envahissements de l'Assemblée constituante : mais, encore une fois, toute comparaison de ce qui est aujourd'hui à ce qui fut alors est boiteuse. L'expérience de nos temps de malheurs n'autorise point à dire que la monarchie représentative ne peut pas s'établir en France. »

Document 5 - Adresse des 221 du 18 mars 1830.

« (...) Sire, la Charte que nous devons à votre auguste prédécesseur, et dont Votre Majesté a la ferme résolution de consolider le bienfait, consacre, comme un droit, l'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics. Cette intervention devait être, elle est en effet, indirecte, sagement mesurée, circonscrite dans des limites exactement tracées, et que nous ne souffrirons jamais que l'on ose tenter de franchir ; mais elle est positive dans son résultat : car elle fait, du concours permanent des vues politiques de votre gouvernement avec les vœux de votre peuple, la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques. Sire, notre loyauté, notre dévouement nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas.

Une défiance injuste des sentiments et de la raison de la France est aujourd'hui la pensée fondamentale de l'administration. Votre peuple s'en afflige, parce qu'elle est injurieuse pour lui ; il s'en inquiète, parce qu'elle est menaçante pour ses libertés.

Cette défiance ne saurait approcher de votre noble cœur. Non, Sire, la France ne veut pas plus de l'anarchie que vous ne voulez du despotisme ; elle est digne que vous ayez foi dans sa loyauté, comme elle a foi dans vos promesses.

Entre ceux qui méconnaissent une nation si calme, si fidèle, et nous qui, avec une conviction profonde, venons déposer dans votre sein les douleurs de tout un peuple jaloux de l'estime et de la confiance de son roi, que la haute sagesse de Votre Majesté prononce ! Ses royales prérogatives ont placé dans ses mains les moyens d'assurer, entre les pouvoirs de l'État, cette harmonie constitutionnelle, première et nécessaire condition de la force du trône et de la grandeur de la France. »

Réponse du Roi :

« Monsieur, j'ai entendu l'adresse que vous me présentez au nom de la Chambre des députés. J'avais droit de compter sur le concours des deux chambres pour accomplir tout le bien que je méditais ; mon cœur s'afflige de voir les députés des départements déclarer que, de leur part, ce concours n'existe pas. Messieurs, j'ai annoncé mes résolutions dans mon discours d'ouverture de la session. Ces résolutions sont immuables ; l'intérêt de mon peuple me défend de m'en écarter. Mes ministres vous feront connaître mes intentions. »

Document 6 - Tableau comparatif des chartes de 1814 et 1830

	Charte de 1814	Charte de 1830
Préambule	<p>Louis, par la grâce de Dieu, Roi de France et de Navarre, à tous ceux qui verront ces présentes, salut (<i>Déclaration de Saint-Ouen</i>) (...)</p> <p>Nous avons volontairement, et par le libre exercice de notre autorité royale, accordé et accordons, fait concession et octroi à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs, et à toujours, de la Charte constitutionnelle qui suit :</p>	<p>Louis-Philippe, Roi des Français, à tous présents et à venir, salut.</p> <p>Nous avons ordonné et ordonnons que la Charte constitutionnelle de 1814, telle qu'elle a été amendée par les deux Chambres le 7 août et acceptée par nous le 9, sera de nouveau publiée dans les termes suivants :</p>
Dispositif	<p>Article 16. - Le roi propose la loi.</p> <p>Article 19. - Les chambres ont la faculté de supplier le roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit, et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne.</p> <p>Article 20. - Cette demande pourra être faite par chacune des deux chambres, mais après avoir été discutée en comité secret : elle ne sera envoyée à l'autre Chambre par celle qui l'aura proposée, qu'après un délai de dix jours.</p> <p>Article 21. - Si la proposition est adoptée par l'autre Chambre, elle sera mise sous les yeux du roi ; si elle est rejetée, elle ne pourra être représentée dans la même session.</p> <p>Article 46. - Aucun amendement ne peut être fait à une loi, s'il n'a été</p>	<p>Article 15. - La proposition des lois appartient au roi, à la Chambre des pairs et à la Chambre des députés (...).</p> <p><i>Supprimé</i></p> <p><i>Supprimé</i></p>

avoir 25 ans accomplis et payer 200 francs de contributions directes (L. 19 avril 1831, art. 1er). Il n'y a pas de modification dans les articles consacrés aux ministres ; d'ailleurs, le régime parlementaire est conservé et ne fait que se développer »

Document 8 - A. Thiers, discours sur les députés fonctionnaires prononcé le 17 mars 1846 à la chambre des députés.

M. THIERS :

(...)

Nous voulons le gouvernement représentatif dans sa vérité tout entière, dans sa vérité rigoureuse. Je vais prendre mes exemples dans un pays voisin, en Angleterre. Là s'opère une révolution immense. Voyez avec quelle régularité, avec quelle sécurité pour tous! Il est vrai que, dans ce pays, tous les partis s'astreignent, non seulement à la lettre de la constitution, mais à son esprit, les partis et le pouvoir lui-même. Vous n'entendez pas dire que les uns sont légitimistes et les autres républicains. Tout le monde veut la dynastie existante et la monarchie. Il y a des whigs et des radicaux, il est vrai; mais ils veulent tous la même chose; ils veulent des réformes sociales, ils les veulent à des degrés différents. Il y a quelque temps, ils voulaient, plus ou moins, l'abolition des lois sur les céréales (...). On y agite une question immense, et jamais je n'ai entendu dire que la reine voulait ou ne voulait pas l'abolition des lois sur les céréales. (Très bien! Très bien!) Pour moi, jamais je n'ai entendu dire La reine veut ceci, la reine veut cela. Au contraire, j'ai entendu souvent ces mots M. Peel a formé telle résolution lord John Russell en a formé telle autre (...).

Mais M. Peel, lord John Russell, que sont-ils? Ils sont la volonté du pays formulée dans la tête d'un homme. Ils prévoient les besoins de l'Angleterre, de cette prévoyance ils font leur opinion, et ils obéissent au pays, non pas grossièrement, comme on obéit à une émeute, mais comme la raison éclairée obéit à la vérité qu'elle découvre et qu'elle reconnaît. (Bravos prolongés et battements de mains dans plusieurs parties de la salle.). Ces illustres personnages, pour un moment, pour quelques jours, pour quelques années, sont le pays fait homme ils gouvernent, et c'est le pays qui gouverne par eux. Aussi voyez quelle étonnante sécurité. La plus grande des révolutions, celle qui touche à toutes les fortunes, qui dépouille, pour ainsi dire, les uns au profit des autres, s'opère sans qu'il y ait conflit, sans qu'il y ait un cri contre la reine. Elle passe paisiblement au milieu de toutes les difficultés, entourée du respect et de l'affection générale. Sa vie est précieuse à tous et, si la destinée, jalouse de tant de prospérités, venait à frapper cette jeune souveraine, sa mort serait un chagrin profond pour l'Angleterre, elle ne serait pour personne un sujet d'alarmes. (Profonde sensation.)

Messieurs, voilà le modèle vrai du gouvernement représentatif (...).

Je ne vois pas, quoi qu'on dise, qu'il y ait de telles différences entre l'Angleterre et la France, que nous soyons destinés, les uns à n'avoir que la fiction du gouvernement représentatif, et les autres à en avoir la réalité. Mais, si cela était, Messieurs, si le vrai gouvernement représentatif était impossible en France; ah! il fallait nous le dire en juillet 1830. (Vives acclamations à gauche. Bravos prolongés.) Il fallait nous dire, ce jour-là, que nous allions risquer, par une protestation qui engageait nos têtes, nos vies pour une illusion il fallait nous avertir de cette différence profonde entre l'Angleterre et la France, différence qui destine l'une au gouvernement représentatif vrai, l'autre au gouvernement représentatif illusoire (...).

Document 9 - F. Guizot, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Calmann-Lévy, t. VIII, 1867, p. 83-97 (extraits)

Ce fut précisément la bienveillance du roi pour le cabinet et leur intime accord qui ranimèrent une question déjà plus d'une fois débattue dans la Chambre, et lui donnèrent une gravité telle qu'elle devint à cette époque, entre l'opposition et nous, le drapeau le plus apparent de la lutte. L'opposition accusait le cabinet de manquer, vis-à-vis du roi, d'une volonté comme d'une pensée propre et indépendante, et de n'être que l'instrument docile de la pensée et de la volonté royale. Si elle nous avait reproché de trop étendre ou de laisser trop prévaloir dans le gouvernement l'influence de la couronne au détriment des autres grands pouvoirs publics, elle n'aurait fait qu'user de son droit, et élever, entre elle et nous, une question de fait sur le caractère et les résultats de notre administration. Je suis le premier à reconnaître ce droit et à demander que telle fût en effet la question posée. Mais l'opposition en éleva une autre essentiellement différente : à la place d'une question de fait elle mit une question de principe ; elle érigea en maxime constitutionnelle cette phrase fameuse : "le roi règne et ne gouverne pas."

C'était méconnaître également, en droit le vrai principe de la monarchie constitutionnelle, en fait les conséquences naturelles et les exemples de son histoire partout où elle s'est fondée : "Quoiqu'on l'ait souvent donné à entendre, dis-je dans le débat²³, le trône n'est pas un fauteuil auquel on a mis une clef pour que personne ne puisse s'y asseoir, et uniquement pour prévenir l'usurpation. Une personne intelligente et libre, qui a ses idées, ses sentiments, ses désirs, ses volontés, siège dans ce fauteuil. Le devoir de cette personne royale, car il y a des devoirs pour tous, également hauts, également saints pour tous ; son devoir, dis-je, et sa mission, c'est de ne gouverner que d'accord avec les autres grands pouvoirs publics institués par la Charte, avec leur aveu, leur adhésion, leur appui. Le devoir des conseillers de la couronne, c'est de faire prévaloir auprès d'elle les mêmes idées, les mêmes mesures, la même politique qu'ils veulent et peuvent faire prévaloir dans les Chambres. Voilà le gouvernement constitutionnel : non-seulement le vrai, le seul légal, le seul constitutionnel, mais le seul digne ; car il faut que nous ayons pour la couronne, comme nous demandons à la couronne de l'avoir pour nous, ce respect de croire qu'elle est portée par un être intelligent et libre avec lequel nous traitons, et non pas une pure machine inerte, vaine, faite pour occuper une place que d'autres prendraient si elle n'y était pas.

C'est là le principe rationnel de la monarchie constitutionnelle, le principe sur lequel reposent les deux conditions essentielles et inséparables de cette forme de gouvernement : l'inviolabilité du monarque et la responsabilité de ses conseillers. (...) (Q)ue des partisans de la monarchie constitutionnelle prétendent que la maxime *le roi ne peut mal faire* signifie *le roi ne peut rien faire*, et que l'inviolabilité royale entraîne la nullité royale, c'est un étrange oubli de la dignité comme de la liberté morale de la personne humaine, même placée sur un trône et entourée de conseillers qui répondent de ses actes, soit qu'ils les aient inspirés, soit qu'ils les aient acceptés de sa volonté.

C'est aussi une étrange imprévoyance des faits naturels et inévitables qui découlent du fond même des choses. On aura beau dire : *le roi règne et ne gouverne pas* ; on ne fera jamais, dans la pratique, sortir de ces paroles la conséquence effective que le roi qui règne ne soit de rien dans son gouvernement. Quelque limitées que soient les attributions de la royauté, quelque complète que soit la responsabilité de ses ministres, ils auront toujours à discuter et à traiter avec la personne royale pour lui faire accepter leurs idées et leurs résolutions, comme ils ont à discuter et à traiter avec les Chambres pour y obtenir la majorité. Et dans toute discussion, dans toute délibération, l'homme dont le concours est nécessaire exerce infailliblement, dans la mesure de son habileté, de son caractère, des circonstances plus ou moins favorables, une part d'influence. Les faits historiques sont, en ceci, pleinement d'accord avec les vraisemblances morales : partout où la monarchie

²³ A la Chambre des députés, dans la séance du 29 mai 1846.

constitutionnelle a existé, la personne du monarque, ses opinions, ses sentiments, ses volontés n'ont jamais été indifférents et inactifs, et les plus indépendants, les plus exigeants des ministres en ont toujours tenu grand compte. De nos jours comme dans les temps anciens, sous les ministères whigs comme sous les torys, dans les rapports de lord Chatham avec George II et de lord Grey avec Guillaume IV comme dans ceux de M. Pitt avec George III, l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre en offre, à chaque pas, d'incontestables preuves. (...)

La maxime *le roi règne et ne gouverne pas* a l'air de les supprimer en faisant du roi une machine et en oubliant qu'il est une personne, mais elle prétend et promet plus qu'elle ne peut tenir ; elle peut être, contre le cabinet en fonction, une arme efficace, mais l'arme porte plus haut qu'elle ne vise et qu'elle n'a droit de viser ; on attire ainsi la royauté dans l'arène au moment même où l'on semble vouloir l'en écarter absolument. Si l'opposition nous avait accusés de subordonner aux idées et aux volontés du roi nos propres idées et nos propres volontés, elle aurait eu raison de nous reprocher une faiblesse coupable et l'oubli de notre premier devoir constitutionnel ; mais rien de pareil ne pouvait nous être imputé : il y avait accord entre le roi et nous, non parce que nous cédions complaisamment au roi, mais parce que, le roi et nous, voulions et soutenions la même politique. (...)

Non-seulement c'était l'harmonie de pensée et de dessein général qui déterminait, entre le roi et le cabinet, l'harmonie d'action ; cette même harmonie s'était établie entre la couronne, le cabinet et les Chambres : depuis six ans, au milieu des plus libres débats, une majorité permanente avait soutenu notre politique ; et deux fois dans le cours de ces six années, en 1842 et en 1846, des élections générales, aussi libres que régulières, avaient maintenu cette majorité. Il n'y avait là rien que de conforme aux principes comme au but du gouvernement libre sous sa forme de monarchie constitutionnelle, et nous pratiquons fidèlement ce régime, bien loin de l'altérer. (...)

On l'a beaucoup accusé de vouloir, en toute occasion, imposer au cabinet ses volontés. Je répète que, sur la politique générale du gouvernement et dans la plupart des questions importantes qui se présentaient, l'accord entre le roi et le cabinet était naturel et volontaire ; mais je n'hésite pas à affirmer que, lorsque le roi et le cabinet différaient d'avis, soit que le cabinet se refusât aux désirs du roi, soit que nous lui demandassions quelque chose qui lui déplaisait, le roi cessait d'insister ou de résister, et se rendait aux objections ou aux demandes de ses conseillers responsables. (...)

Tels étaient, entre le roi Louis-Philippe et le cabinet du 29 octobre 1840, les rapports et les procédés mutuels : ainsi a été compris et pratiqué, à cette époque, le gouvernement parlementaire. J'ai considéré les grandes conditions de ce régime : l'homogénéité politique du cabinet; son intimité avec le parti qu'il a pour allié politique dans les Chambres; son travail continu pour rallier ce parti et pour faire prévaloir, auprès de la couronne comme dans les Chambres, une seule et même politique; l'harmonie ainsi librement établie entre les grands pouvoirs publics, comme leur plus sûr moyen de crédit et de force : telles sont les lois essentielles du gouvernement parlementaire. Nous y avons scrupuleusement satisfait.

Document 10 - Lettre adressée par le prince de Joinville au duc de Nemours, le 7 novembre 1847

Le Souverain, à Spezzia, le 7 novembre 1847

Mon cher Tan,

(...)

Le Roi est inflexible, il n'écoute plus aucun avis ; il faut que sa volonté l'emporte sur tout (...). Il me paraît difficile que cette année, à la Chambre, le débat ne vienne pas sur cette situation anormale, qui a effacé la fiction constitutionnelle, et a mis le Roi en cause sur toutes les questions. Il n'y a plus

de ministres, leur responsabilité est nulle, tout remonte au Roi. Le Roi est arrivé à un âge auquel on n'accepte plus les observations : il est habitué à gouverner, il aime à montrer que c'est lui qui gouverne ; son immense expérience, son courage et toutes ses grandes qualités, font qu'il affronte le danger audacieusement ; mais le danger n'en existe pas moins (...).

Nous arrivons devant les Chambres avec une détestable situation intérieure et, à l'extérieur, une situation qui n'est pas meilleure. Tout cela est l'œuvre du Roi seul, le résultat de la vieillesse d'un Roi qui veut gouverner, mais à qui les forces manquent pour prendre une résolution virile (...).