

*Directeur honoraire
Pierre-Clément Timbal
Professeur émérite
de l'Université
Paris II Panthéon-Assas*

BIBLIOTHÈQUE
D'HISTOIRE DU DROIT
ET DROIT ROMAIN
TOME 37

*Dirigée par
François Saint-Bonnet
Professeur
à l'Université
Paris II Panthéon-Assas*

LE POUVOIR ROYAL (1814-1848)

À LA RECHERCHE DU QUATRIÈME POUVOIR ?

Oscar Ferreira

*Préface de
Patrice Rolland*

L G D J

un savoir-faire de
lextenso

*Directeur honoraire
Pierre-Clément Timbal
Professeur émérite
de l'Université
Paris II Panthéon-Assas*

BIBLIOTHÈQUE
D'HISTOIRE
DU DROIT
ET DROIT ROMAIN
TOME 37

*Dirigée par
François Saint-Bonnet
Professeur
à l'Université
Paris II Panthéon-Assas*

LE POUVOIR ROYAL (1814-1848) À LA RECHERCHE DU QUATRIÈME POUVOIR ?



Oscar Ferreira

Docteur en droit

Maître de conférences HDR à l'Université de Bourgogne

*Préface de
Patrice Rolland*

Professeur émérite de l'Université Paris-Est

LGDJ

un savoir-faire de
Lextenso



© 2021, LGDJ, Lextenso
1, Parvis de La Défense
92 044 Paris La Défense Cedex
www.lgdj-editions.fr
ISBN : 978-2-275-08393-3

PRÉFACE

Comment justifier à nouveau en France l'existence d'un roi après la Révolution, et si la réponse est positive quelles fonctions lui attribuer ? Le caractère univoque de la question posée en 1814-1815 n'a d'égal que l'ampleur du débat politique, la confusion et l'instabilité des réponses qui lui sont donnés. L'histoire politique a depuis longtemps et amplement traité la question du pouvoir royal sous la Restauration et la monarchie de Juillet. Examinée sous un angle plus proprement constitutionnel sa fortune est peut-être moins heureuse. L'échec de la monarchie restaurée en France ne permit pas de donner aux théories constitutionnelles de la monarchie la même importance et la même durée que dans l'Allemagne voisine. Même devenue constitutionnelle, la monarchie française n'a pas su trouver les moyens de se maintenir. Les événements ont joué leur rôle mais la théorie constitutionnelle s'est-elle montrée à la hauteur, capable de convaincre l'opinion publique de la qualité et de l'opportunité de telles institutions ? S'impose dès lors l'idée que la Restauration n'est qu'un temps intermédiaire et un temps de contradictions dont il est bon de faire l'histoire politique mais dont l'histoire constitutionnelle se prêle moins à l'intérêt des juristes et des constitutionnalistes. Plus exactement, elle attire ceux d'entre eux qui analysent la naissance du régime parlementaire en France. Mais dans ce cas la pratique politique et parlementaire a, de loin, précédé la théorie juridique et constitutionnelle.

La thèse d'O. Ferreira relève d'une histoire des idées politiques sous la Restauration mais elle entend être aussi une histoire des idées constitutionnelles. Elle permet, plus précisément, de saisir le lien entre les deux et de rendre leur place à de nombreuses théories constitutionnelles cherchant à justifier et construire la monarchie limitée, malgré l'oubli dans lequel elles sont tombées après 1848. De la profusion des débats et des idées politiques est-il possible de dégager des éléments de théorie constitutionnelle sur le pouvoir royal ? Le sous-titre, *À la recherche du quatrième pouvoir*, synthétise assez bien l'attente constitutionnelle de l'époque à laquelle cette thèse voudrait rendre raison. Du panorama d'une richesse peu commune que nous livre cette thèse, on peut être frappé plus particulièrement par un contraste entre un débat d'idées particulièrement foisonnant et une question constitutionnelle ramenée à une expression très simple.

L'ampleur remarquable de la bibliographie concernant les seules sources publiées, – plus de 200 titres –, donne un accès particulièrement circonstancié, – car on n'ose jamais dire exhaustif –, au débat public qui s'était emparé de la société française au sortir du silence impérial dans laquelle elle avait été auparavant confinée. Les débats proprement constitutionnels dans l'opinion publique ont-ils été aussi développés en 1870-1875 et en 1946 et ont-ils duré aussi longtemps ? Loin de se contenter des protagonistes les plus connus, les Constant, Chateaubriand, Royer-Collard, Guizot, Maistre et Bonald, ou des premiers théoriciens du régime

parlementaire, les Duvergier de Hauranne, Barante, Cormenin, la mobilisation d'auteurs de second plan – voire d'inconnus qui sont ici exhumés – comme Fritot, Hello, Fonfrède, Pépin, Lourdoux, La Serve, etc. permet de prendre la mesure des forces en présence et d'une argumentation foisonnante. Le débat sur les institutions qui se concentre sur la figure du roi et la question de ses pouvoirs acquiert ainsi profondeur et densité. Ce n'est plus celui d'un petit groupe de représentants élus dans une assemblée constituante, comme avaient pu l'être le projet constitutionnel sénatorial ou celui de la Chambre des députés des Cent-Jours. Il ne peut donc pas se présenter sous les seuls aspects de la technique constitutionnelle positive et chaque question soulève avec elle les plus grands enjeux politiques : les enjeux théologiques, par exemple, reviennent en force avec les interrogations sur la légitimité du roi ou sur son caractère sacré. Ce débat constitutionnel diffus dans la société et non réservé à une petite élite dans une assemblée constituante, commencé en 1814-1815 mais indéfiniment prolongé jusqu'au-delà de 1830, constitue un cas rare dans l'histoire constitutionnelle française. Il évoque, en ce sens, et répète, mais avec certainement moins d'enthousiasme, les années où l'opinion publique dans un foisonnement de publications accompagnait l'Assemblée constituante entre 1789 et 1792. La longueur et la permanence du débat indiquent simplement qu'au-delà de la question purement constitutionnelle et de la technique positive ce sont les choix politiques les plus fondamentaux qui sont impliqués dans une société divisée. Tout ou presque a été dit dans ce long débat, des idées les moins assurées ou les plus confuses jusqu'à celles qui s'imposeront progressivement. Pour le progrès des conceptions constitutionnelles cette surabondance déroute. Elle était favorisée par les caractéristiques des deux Chartes en tant que constitutions écrites. La brièveté, le caractère vague des formulations, l'existence d'intentions incompatibles et l'impossibilité de résoudre certaines contradictions de principe, tout pousse à la réinterprétation permanente du texte et au développement d'un débat interminable. Quoiqu'il porte sur des questions institutionnelles, il est essentiellement de nature politique. Du point de vue de la théorie constitutionnelle, tous ces débats sont marqués d'une équivoque difficilement surmontable. Soutenus par des hommes de parti, les principes ou les théories constitutionnelles répondent en priorité aux intérêts politiques du moment. O. Ferreira relève à plusieurs reprises la stérilité de ces débats du point de vue du droit constitutionnel. Les observateurs sagaces du jeu institutionnel sont rarement reconnus lors de tels affrontements idéologiques. Dans le contexte particulier de la naissance du régime parlementaire en France, – contexte dans lequel la question du pouvoir royal devient la condition d'émergence de ce type de régime politique –, une dernière interrogation s'impose : quel rôle ont joué les idées dans son émergence progressive ? Les théories et principes exprimés par les intervenants, grands ou petits, sur le roi et son pouvoir ne semblent pas avoir été initiateurs ; tout au plus quelques personnalités ont pu comprendre ce qui se transformait dans la pratique de la vie parlementaire. Rares sont ceux qui ont anticipé cette évolution. Il aurait fallu la vouloir et, pour ceux qui la désiraient, comprendre par comparaison l'évolution en cours du modèle britannique. C'est après coup que nous savons que Chateaubriand ou Vitrolles sont ceux qui ont le mieux compris le type de régime qui l'a emporté et la nature du pouvoir royal qui aurait pu donner une chance à la monarchie. En termes d'idées, la période surabonde d'équivoques et d'incompréhensions. Le régime parlementaire n'est pas le résultat d'idées politiques ou de théories constitutionnelles préalables mais d'une pratique née des

circonstances. L'émergence de mœurs « parlementaires » en France résulte bien plus du phénomène de l'alternance rapide des majorités entre 1815 et 1830. L'existence d'élections annuelles a conduit la majorité du moment à accepter un code à l'égard de la minorité, chacun étant assuré de changer de position à la prochaine élection. La division majorité-opposition autorisait dès lors une pratique politique de l'alternance.

L'abondant brassage des idées est lié aux contradictions politiques entre la France qui rejette la Révolution, celle qui veut la modérer et celle qui veut la poursuivre. Avec une Charte courte et si peu précise, la question constitutionnelle apparaît au contraire bien plus simple : elle se concentre sur le seul pouvoir royal, le reste étant renvoyé à la pratique à venir. Les idées politiques ne conduisent qu'indirectement aux théories et aux principes constitutionnels surtout lorsqu'elles prétendent tourner le dos au constitutionnalisme révolutionnaire. O. Ferreira, avec la masse de témoignages écrits rassemblés, a, néanmoins, tout le loisir de montrer comment cette tunique de Nessus adhère immanquablement aux réflexions les plus réactionnaires des ultras. Quoiqu'en aient dit certains d'entre eux, la Charte reste une constitution. Les problèmes fondamentaux du constitutionnalisme se posent donc : que sont une constitution, un pouvoir constituant, un pouvoir de révision ? Alors même que le roi et les monarchistes tentent d'établir la continuité avec l'ancienne monarchie, ils sont contraints de raisonner dans les catégories du constitutionnalisme posées au moment de la Révolution. Ils contribuent donc malgré eux au développement de la théorie constitutionnelle. O. Ferreira a pu, ainsi, poursuivre ailleurs une réflexion sur le « constitutionnalisme octroyé »¹. Elle porte sur le droit comparé de certaines monarchies constitutionnelles, mais on ne saurait oublier une pratique contemporaine fréquente. La rupture avec la tradition du constitutionnalisme démocratique ne doit donc pas en interdire l'analyse. De façon plus générale, des ultras aux libéraux et aussi confus soient-ils, les débats sur les institutions et sur la monarchie ont exprimé une véritable attente institutionnelle qu'exprime particulièrement bien le sous-titre de la thèse *À la recherche du quatrième pouvoir*. En reprenant l'expression utilisée par le royaliste Montjoie en 1791 dans *L'Ami du roi*, O. Ferreira situe la question du pouvoir royal au cœur d'un enjeu plus large encore, celui de tout système politique dès lors qu'il distingue si peu que ce soit des pouvoirs différents. Montjoie la pose immédiatement : « Voilà donc de nouvelles raisons qui solliciteraient un quatrième pouvoir pour forcer ces trois puissances à agir toujours comme elles doivent agir. »² Le nom, la forme et les attributions varieront à la mesure des multiples forces politiques. Chacun y projette ses attentes. Tous, au contraire, s'accordent sur sa fonction : assurer le bon fonctionnement des trois pouvoirs et plus généralement des institutions politiques. Une telle unanimité masque commodément sur ce terrain toutes les équivoques mais sous la Restauration l'idée convenait particulièrement bien pour faire accepter la fonction royale et ses compétences à des partis si profondément opposés. O. Ferreira montre à quel point et à quelle profondeur se situent les différences entre les principales forces politiques mais encore à l'intérieur de chacune d'elles. Ce quatrième pouvoir est devenu, des ultras jusqu'aux libéraux, une véritable foire aux illusions. La réponse démocratique et passablement réaliste des constituants thermidoriens au projet de jurie constitutionnaire

1. *Le constitutionnalisme octroyé*, Paris, Eska, 2019.

2. *L'Ami du roi des Français, de l'ordre et surtout de la vérité, ou histoire de la révolution de France et de l'assemblée nationale*, Paris, Crapart, 1791, p. 137.

de Sièyès est oubliée : il est possible de croire à un gardien de la constitution dont la gloire serait de s'en tenir à cette seule fonction ; il ne devrait donc pas être un pouvoir comme les autres. En ce sens le roi peut convenir et un B. Constant qui avait prévu initialement dans le cadre d'une république un pouvoir neutre confié à une assemblée spécialisée l'adapte sans tarder à un régime monarchique. Si l'attente en termes institutionnels rassemble presque tous les partis, la forme les divise très profondément. La thèse montre bien la formidable polysémie qui affecte cette idée d'un quatrième pouvoir : il est tour à tour conservateur, préservateur, neutre, modérateur. Chacun, des ultras aux libéraux, peut y trouver une justification du pouvoir royal qui en même temps satisfasse ses propres choix idéologiques. Par son indétermination la notion de quatrième pouvoir permet de couvrir les attentes les plus variées et les moins compatibles entre elles. On soulignera la distinction que la thèse met en valeur pour clarifier les usages multiples de la notion : le pouvoir conservateur recouvre le but large de conservation sociale ; le pouvoir préservateur s'en tient de façon plus étroite à la préservation des institutions et recouvre un but de conservation politique. Une sociologie critique aura tôt fait de souligner, non sans quelques raisons, le caractère artificiel de la distinction du social et de l'institutionnel. Il reste que, dans le débat d'idées particulièrement touffu sur le sujet, la distinction permet de discriminer de façon utile les projets et les attentes des différentes forces politiques. Néanmoins, ce quatrième pouvoir paraît emporté par l'échec de la monarchie en France. Les républiques, seconde et troisième, qui se succèdent optent pour un principe démocratique qui ne ressent pas le besoin d'un tel pouvoir. La conclusion de la thèse rappelle tout de même que le sentiment de l'échec du parlementarisme de la Troisième République en 1940 a rendu vie à l'idée sous le terme d'arbitre ou d'arbitrage. Elle est rendue officielle en 1958. Le chef de l'État de la Cinquième République, en révélant sa puissance, en a apparemment à nouveau effacé l'idée. Se serait-elle réincarnée dans la nouvelle puissance du juge constitutionnel comme gardien des institutions ? Cette idée mise en valeur sous la Restauration pour justifier le pouvoir royal conserve, au-delà du régime monarchique, une puissance évocatrice dans les régimes démocratiques.

Patrice ROLLAND

Professeur émérite de l'Université Paris-Est

PRINCIPALES ABRÉVIATIONS

AP	<i>Archives parlementaires</i>
APPL	<i>Archives philosophiques, politiques et littéraires</i>
CR	Compte-rendu
DPT	<i>Discours parlementaires de M. Thiers</i>
<i>Ibid.</i>	désigne la même référence qu'à la note précédente
LC	<i>Le Conservateur</i>
LD	<i>Le Défenseur</i>
LN	<i>Le National</i>
MF	<i>La Minerve française</i>
OC	Œuvres complètes
<i>Op. cit.</i>	œuvre déjà citée
VRC	Prosper de Barante, <i>La vie politique de M. Royer-Collard. Ses discours et ses écrits</i>

Sauf mention contraire, les chiffres romains en note renvoient au numéro des tomes cités.

Nous renvoyons à la bibliographie pour les titres complets et les éditions des sources citées.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PARTIE I **MÉTAPHYSIQUES DU POUVOIR ROYAL**

Titre I : La source du pouvoir royal : mythes et réalités

Chapitre 1. La reconquête d'une légitimité

Chapitre 2. La sacralisation du pouvoir royal, entre enjeux théologiques et enjeux psychologiques

Titre II : La souveraineté à l'ombre du constitutionnalisme octroyé

Chapitre 1. Un affrontement idéologique irraisonné

Chapitre 2. Occulter le débat : une voie dictée par la Raison

PARTIE II **EXERCICE ET THÉORIES DU POUVOIR ROYAL**

Titre I : De l'office du Roi : recherche d'un paradigme

Chapitre 1. Le choix de l'archétype

Chapitre 2. Du pouvoir conservateur : tradition et innovation

Titre II : Confrontation des idées à l'aune de la réalité

Chapitre 1. De la monarchie selon la Charte

Chapitre 2. Le crépuscule des Rois ou le pouvoir éducateur sacrifié

CONCLUSION

INTRODUCTION

1. « Un roi qui n'a pas assez de pouvoir, fait plus de mal que de bien ». La leçon amèrement méditée par Louis XVI et livrée dans son testament hantera l'esprit de ses deux frères ; Louis XVIII devait ainsi la transcrire de sa propre main en guise de correction du premier projet de Charte soumis à lui¹. En ce début de Restauration, une telle préoccupation ne trahissait pas uniquement les craintes d'un nouvel échec politique de la monarchie ; elle constituait le prélude d'une réflexion d'ensemble relative à la nature du régime, dont la clef de voûte devait être le pouvoir royal ; elle dévoilait le souci de fournir une réponse aux errements répétés qui engendrèrent l'emballement révolutionnaire (faiblesse du pouvoir exécutif, absence de chef d'État, besoin insatisfait d'un pouvoir *régulateur* suivant le modèle du jury constitutionnaire de Sieyès), sans renier le constitutionnalisme moderne ni renouer avec la dictature napoléonienne. La problématique posée par le général Sébastiani, tout en maintenant l'équivoque quant aux contours de la prérogative², illustre cette nouvelle approche du sujet, faisant fi des idées reçues propagées par les républicains sous la Révolution : « Le système constitutionnel est né de la révolution des idées enfantées par la civilisation qui a changé les opinions, les mœurs, les intérêts des peuples. Le système constitutionnel est la condition de notre monarchie ; la monarchie est pour nous le seul moyen d'obtenir le système constitutionnel. [...] Les anciennes monarchies [...] se placeront-elles à la tête des peuples, pour franchir le passage, pour opérer la transition ? S'obstineront-elles, au contraire, à tenir les peuples dans le régime du pouvoir absolu dont ils ont besoin de sortir ? Tel est le problème que les gouvernements sont appelés à résoudre »³. Cultivait-il le paradoxe au point de suggérer aux révolutionnaires de prendre pour guide et pour régulateur des institutions modernes le pouvoir royal, expédient inattendu grevé de surcroît par sa remise aux mains de l'ancienne famille régnante ?

2. À l'exception du pouvoir neutre de Constant, très étudié, cette singularité qui reflète la tentation de réformer voire de remodeler le pouvoir du roi, souffre de l'anonymat. L'histoire constitutionnelle française n'en retient que de menus détails ; l'accent est toujours placé sur l'avènement supposé du régime parlementaire en France entre 1814 et 1848 sur lequel nous ne reviendrons pas, à croire que la question du pouvoir du roi était entendue dès le rappel de Louis-Stanislas-Xavier de Bourbon. Contraste saisissant : aucune étude juridique globale n'existait dessus.

1. *Archives du ministère de la Justice* : BB30-191 (1) : corrections apportées au 1^{er} projet de Charte (mai 1814).

2. Pour D. Baranger, prenant appui sur Blackstone, la prérogative ne désigne pas « une liste de compétences, mais un ensemble de déterminations du pouvoir royal définies, négativement, par leur caractère extraordinaire et dérogoire, lequel est indissociable de la personne de leur détenteur ». *Parlementarisme des origines*, Paris, PUF, 1999, p. 54-55.

3. H. Sébastiani, AP, 2^e série, XXX, 2/3/1821, p. 248.

Non que la question ne soit jamais abordée : les études sur les origines du régime parlementaire y consacrent volontiers un chapitre simplificateur aux allures d'épithaphe, se focalisant plus sur la personnalité des trois rois de la période que sur leur prérogative. Les traités de droit constitutionnel, en particulier ceux de la III^e République, l'abordent de façon éparse, mus par le souci de livrer une réplique aux constitutionnalistes allemands de la monarchie limitée qui s'en soucièrent au moins jusqu'en 1918. À leur suite, nous devons déplorer le désintérêt pour le sujet, les auteurs contemporains, publicistes comme historiens du droit, à l'exception notable de S. Rials, se contentant de reprendre le fonds des auteurs anciens, perpétuant ainsi des erreurs au rang desquelles figure l'anglomanie qui animerait Louis XVIII⁴.

3. Ce dédain de la doctrine peut sembler naturel : dans le prolongement des lectures modernes et progressistes livrées avant la Révolution, popularisées par Condorcet au point de perdurer sous la Restauration sous la plume de libéraux comme Constant, les Modernes voient dans le Roi une figure dispendieuse et inutile, condamnée par l'Histoire suivant l'historiographie républicaine. Devant le fait accompli, l'intérêt d'une étude portant sur son pouvoir paraît périmé. Et pourtant, suivant une lecture répandue de la Constitution de 1958, politologues et juristes parlent de *monarchie républicaine*, voient dans le président de la République un *Roi*, tantôt *fainéant*, tantôt *absolu* suivant la personnalité de celui qui l'incarne. Ces antennes, motivées par le désir de défendre la cause républicaine que le général De Gaulle aurait pervertie⁵, achevèrent de nous convaincre de l'importance de la présente étude, autant centrée sur l'histoire des idées politiques que sur la théorie juridique et constitutionnelle. Car si le roi est mort, son pouvoir s'est peut-être maintenu à travers cette figure insaisissable du chef d'État, en particulier sous un régime parlementaire. Le paradoxe qui résulte de cette vacuité, laissant libre cours aux comparaisons frustrantes avec l'Ancien Régime, est d'autant plus manifeste lorsque l'on songe à l'état de maturation du vocabulaire et des idées institutionnelles et constitutionnelles de la période, et aux problématiques posées autant en 1814 qu'en 1830 ; seules ces dernières peuvent, sous réserve, livrer quelque enseignement sur notre actualité.

SURMONTER, ACCUEILLIR OU DÉTRUIRE 1789 ?

4. Le contexte historique laissait entrevoir un renforcement de la prérogative. En réponse à deux décennies d'expériences entreprises au nom de la raison et de la nation, le retour du Roi devait permettre d'offrir une certaine stabilité aux institutions de la France et un gage de paix à sa population ; en rehaussant ses vertus et la nécessité de sa fonction, le Roi devait objectivement en tirer parti afin d'éviter le camouflet subi par Louis XVI. Les parlementaires de différents bords, de droite⁶, avec notamment ceux que Fouché nomma les *ultraroyalistes*⁷, comme

4. Voir A. Lebon, *L'Angleterre et l'émigration française de 1794 à 1801*, Paris, Plon, 1882, conforté par T. Pasquier-Briand, *La réception de la Constitution anglaise*, Paris, IUV, 2017, p. 367.

5. Suivant l'exemple de Paul Reynaud et de *Le coup d'État permanent* de Mitterrand.

6. Nous reprenons la distinction historique entre la véritable droite et la vraie gauche, c'est-à-dire entre un parti contre-révolutionnaire et un parti révolutionnaire, aux contours certes larges. Schématiquement, la droite correspond au mouvement ultra-royaliste, la gauche aux libéraux et aux doctrinaires.

7. « Le mot ultra-royaliste, inventé par Fouché, n'a été cependant répandu en France que par l'armée de police qui parcourut la France à l'époque des élections de 1816. Un ultra-royaliste était un homme qui voulait rétablir la dîme, les droits féodaux, détruire l'article de la Charte relatif aux biens

de gauche, libéraux en tête⁸, s'entendaient pour soutenir la prérogative royale en espérant ne pas servir cette fois de « Cassandre inutile » à l'instar de Mounier et de Necker au début de la Révolution. Ce dernier, père de certaines conceptions libérales du pouvoir royal au XIX^e siècle⁹, faisait partie des seuls à avoir réellement saisi l'enjeu de la situation. Mais Necker avait eu beau prévenir Louis XVI de l'opportunité de se saisir du cours des événements lors de la séance du 5 mai, et dans une moindre mesure lors de celle du 23 juin 1789, celui-ci demeura trop indécis. La faute en revient à son entourage, qui n'a pas su inciter le roi à agir le premier afin de préserver au mieux son autorité. Burke l'avait prédit ; à partir du 6 octobre 1789, le roi n'était plus qu'un nom chargé d'enfanter la nation qui devait finir par l'emporter, donnant naissance à un « monstre » (*sic*)¹⁰.

5. Cette thèse, aujourd'hui répandue, dépasse le cadre restreint de la France dans lequel nous nous limiterons. Il convient en effet de souligner la spécificité des monarchies européennes, suivant les brillantes analyses de P. Manent¹¹ et de M. Gauchet. Historiquement, le problème politique européen, et en particulier français, s'est inscrit en dehors du cadre classique. Notre monarchie n'est ni un empire, correspondant à l'unité des hommes, à l'universalité de la nature humaine qui veut être reconnue et réfléchi dans et par un pouvoir unique, ni une cité, symbole de la maîtrise par l'association humaine de ses conditions d'existence. En réaction aux prétentions pontificales et impériales, et afin de leur résister, la monarchie française visa au contraire à organiser le monde non religieux sous une forme moins particulière que la cité et moins universelle que l'empire. Ce faisant, en protégeant l'indépendance du corps politique dont elle avait la charge face à l'Église, elle devait donner naissance à la nation qui, à mesure de ses forces puis de celle de ses représentants, souhaitera incorporer l'Église en son sein en lui imposant une constitution civile.

6. Le processus est connu ; il constitue au fond la matrice de la Révolution française. La monarchie et à travers elle le pouvoir du roi s'appréhende ainsi comme l'instrument privilégié censé satisfaire cette revendication : la pleine reconnaissance d'une Nation consciente d'elle-même et de ce qu'elle représente. Mais cette lecture historiciste, courante dès la Restauration, devait sceller le destin de la monarchie, destinée à décliner puis à périr une fois opérée la mission que lui réservait l'Histoire ; à ce titre, le thème crépusculaire accompagne les invectives des contre-révolutionnaires qui, à la suite de Burke¹², déploraient le défaut

nationaux, exclure de toutes les places ceux qui avaient servi sous Buonaparte, et mettre tout le pouvoir entre les mains des émigrés ; pour tout dire, un ultra-royaliste était un partisan de la majorité de la Chambre de 1815 ». J.-Cl. Clausel de Coussergues, *Projet*, p. CLXXXVII (pièces justificatives). Ceci n'empêchera pas l'essor d'une approche méliorative de l'expression, rehaussant les qualités morales des chevaliers fidèles de la monarchie et de la religion : G. de Bourbon-Busset, *Les ultra*, p. 7-8.

8. Parfois désignés par le terme de révolutionnaires par le camp opposé, ce qui devrait, selon toute logique, se réserver aux acteurs de la Révolution encore en activité sous la Restauration. Toutefois, les termes de libéraux et de révolutionnaires peuvent se confondre si l'on reprend Condorcet : « Un esprit révolutionnaire est un esprit propre à produire, à diriger une révolution faite en faveur de la liberté ». *Sur le sens du mot Révolutionnaire*, in *Œuvres de Condorcet*, Paris, 1847-49, XII, p. 615-616.

9. Il concevait le Roi comme un gardien des lois et de la félicité publique, devant à ce titre se voiler : H. Grange, *Les idées de Necker*, Paris, Klincksieck, 1974, p. 271, 296 et s.

10. *Lettre à un membre de l'Assemblée nationale de France* in E. Burke, *Réflexions sur la révolution de France*, Paris, Hachette, 1989, p. 348.

11. P. Manent, *Histoire intellectuelle du libéralisme*, Paris, Hachette, 1987, p. 17-30.

12. E. Burke, *Réflexions*, p. 252.

de vertu et de moralité de leurs concitoyens, perdus dans une société atomisée, sans famille ni patrie, éléments caractéristiques de l'Ancien Régime¹³. Loin de les unir, le concept de nation révolutionnaire les privait de l'assise nécessaire à l'accomplissement de l'homme en tant qu'homme social dans la lignée des leçons d'Aristote. Bien avant 1830, point de rupture évident¹⁴, Louis de Bonald, doctrinaire des ultras, se hasardait à de tels propos, pressentant que « l'Europe en silence attendrait... un *dernier jugement* sur les peuples et sur les rois »¹⁵.

7. Du point de vue des tenants optimistes de l'historicisme, la détermination de cette mission incombant au roi ne s'en révèle pas moins une gageure. Généralement, celle-ci reflète les thèses personnelles de leurs auteurs, dont les contours obéissent souvent à ce que l'on pourrait qualifier d'air du temps. Certaines de ces missions nous sont toutefois connues : la perception marxiste du passage du féodalisme au capitalisme, la démarche altière de Guizot qui en espérait l'avènement de la civilisation via le triomphe des capacités. Nous oublions en revanche l'importance que revêt le pouvoir royal dans d'autres conceptions aussi connues, à l'instar de celle de Tocqueville soucieux de prévenir les maux de la démocratie en assurant au mieux la période de transition. Dans le meilleur des cas, les analyses n'en divulguent que les grandes lignes ; elles omettent ainsi l'importance du pouvoir du roi dans ces approches. Dans l'immédiat, ceci importe peu ; ce sur quoi nous devons insister ici, c'est sur le dynamisme propre à la monarchie européenne, réalisation perpétuellement instable, toujours en mouvement jusqu'à son apogée absolutiste. Cette marche constante symbolise en effet l'impossible stabilisation de la monarchie et du pouvoir qu'elle renferme. Profitant des travaux d'Ernst Kantorowicz, M. Gauchet a définitivement démontré¹⁶ que la spécificité chrétienne, liée à l'Incarnation, condamnait inexorablement la thèse du prince chrétien à la fois roi et prêtre. Les arguments soutenant cette dernière, pourtant fondés sur le sacre et sur le droit divin des rois, ne représentaient ainsi que les vestiges d'une sacralité prétendument religieuse dont les prémices sont à trouver bien plus du côté du mythe indo-européen de Mitra-Varuna que du schème chrétien. Aucun compromis stable ne put se rencontrer, dans le cadre chrétien, entre le sacré religieux et le sacré civique. En vérité, la sacralisation du pouvoir royal n'en faisait pas le réunificateur du ciel et de la terre, l'incarnation de la dissemblance sacrale du fondement ; la place du médiateur étant déjà occupée par le Christ, les rois devaient se résoudre à n'en être que l'image, un *christomimete*¹⁷. Gauchet parvenait ainsi à la conclusion de P. Manent, percevant dans le roi le représentant légal et l'agent coercitif de l'adéquation de la nation avec sa raison d'être autonome et son propre principe.

13. G. Gusdorf, *La conscience révolutionnaire*, Paris, Payot, 1978, p. 105 : « L'Ancien Régime n'est pas un ordonnancement en idée, un ordre juridique, mais un ensemble de valeurs morales et spirituelles qui remontent jusqu'aux origines de l'Occident chrétien ».

14. Citons le comte de Saint-Roman, ultra virulent dès la Restauration qui poursuivra sous Juillet : « Qui pourra donc contester à un vrai logicien la qualification de *nation nouvelle*, c'est-à-dire de *société d'intrusion politique*, qu'il donnerait à l'association infidèle des Français, réunis depuis 1789 sous le drapeau de l'insurrection et de la dissolution de l'ancien ordre monarchique ? ». 3^e lettre (4/2/1835), in *Lettres sur la patrie, la légitimité, et la souveraineté du peuple*, Paris, Dentu, 1835, p. 45. Il souligne.

15. L. de Bonald, « Sur les institutions militaires », in LD, II, 1820, p. 303. Il souligne.

16. M. Gauchet, *Le désenchantement du monde*, Paris, Gallimard, 1985, p. 273-281. Proche de l'argumentation du pape Gélase au V^e siècle.

17. E. Kantorowicz, *Les deux corps du Roi*, in *Œuvres*, Paris, Gallimard, 2000, p. 691 et s.

8. Pour de mêmes raisons, et à la différence de l'Orient, le roi occidental n'a jamais pu incarner l'office d'un grand conservateur. Ce rôle passif lui était refusé dans la mesure où, en Occident, le roi était condamné à agir sur sa société afin de constituer le corps politique comme totalité une, distincte de l'Église ; autrement dit, constituer la *civitas hominum*, conformément d'ailleurs au vœu de l'Église¹⁸.

9. Ces analyses sont pénétrantes ; mais, en s'appesantissant sur les seuls vainqueurs de l'histoire, sur une partie restreinte des Modernes affiliée principalement à un pan des libéraux, elles omettent le curieux épisode qui nous intéresse ici. Que le roi français n'ait pas réussi à devenir ce point d'ancrage de l'histoire, mission parfois liée à la consolidation des institutions, est un fait. Nous ne saurions toutefois en comprendre le récit sans revenir à la source des idées sur le pouvoir royal. Or, elles espéraient voir en lui ce pouvoir conservateur et, pour y parvenir, cherchaient à réintroduire la verticalité céleste, le rapport à Dieu, dans le champ politique, en lieu et place de la dimension horizontale, du rapport de l'homme à l'homme puis du pouvoir au pouvoir, qu'iraient affronter les princes nouveaux suivant le modèle du *condottiere* machiavélien. Telle semble en effet la leçon retenue par les frères du roi décapité durant leurs longues années d'exil ; car, en rappelant qu'un « roi qui n'a pas assez de pouvoir, fait plus de mal que de bien », leur propos ne vise pas uniquement à assurer leur prépondérance, mais à agir *pour le bien*¹⁹, quitte à brimer la nation en lui contestant la souveraineté. Il s'agissait de renouer avec une tradition monarchique que les ultras se plaisaient à rappeler au roi dans le souci de le voir se détourner des héritiers de la Révolution²⁰. Loin de croire au potentiel de la seule force, ceux-ci en appelaient à un pouvoir réparateur²¹, trahissant leur souci de faire triompher la notion de justice, elle qui faisait figure d'idéal avant le déclin moral lié à l'essor de la modernité symbolisé par la raison d'État d'un Machiavel. Le parti pris du secrétaire florentin, en séparant la politique de l'éthique, ouvrait la voie à une conception double du *droit*²². Moderne d'une part : celle d'un droit fondé sur la conservation de l'État, assurant ainsi le triomphe de la loi moderne ; ancienne de l'autre : celle d'un droit fondé sur la justice, conforme à la raison et au dessein divin. En réaction aux errements des Modernes, sublimés mais non introduits par la Révolution, la Restauration offrirait un dernier champ de bataille aux Anciens et aux Modernes.

18. P. Manent, *Histoire*, op. cit., p. 29.

19. « En établissant cette vérité incontestable que le pouvoir du Roi est sans bornes, qu'il peut oser sans craindre, je donne pour son caractère la plus grande preuve de respect qu'il soit possible d'offrir ; car c'est pour faire le bien, et pour qu'il fasse le bien, qu'il faut qu'il connaisse toute l'étendue de sa puissance ». J. Fiévée, *Correspondance politique et administrative*, 1^{ère} partie, p. 95.

20. « Point de milieu pour la souveraine puissance entre le bien et le mal, entre le juste et l'injuste. La royauté n'est déjà plus quand on vient transiger en son nom avec le génie du mal ; car elle représente ici-bas une puissance qui ne transige pas, mais qui juge, qui récompense et qui punit ». T.B., « Sur les choses du moment », in LD, II, 1820, p. 65-66. Il poursuit ailleurs (« De l'état de la France et de l'Europe », in *Ibid.*, I, p. 146) : « Le mal est donc aujourd'hui, dans l'affaiblissement de l'autorité royale ; et elle est surtout affaiblie, parce qu'elle ne s'emploie pas tout entière à soutenir les principes religieux et monarchiques contre les opinions matérialistes et révolutionnaires ».

Correspondance, XI^e partie, p. 52.

21. « Qui ne jette aujourd'hui des yeux d'effroi sur la société en voyant que le pouvoir flotte au hasard, et que chacun se croit roi, parce que chacun croit être appelé à son tour à dominer la société ? [...] Il faut qu'un pouvoir réparateur s'élève, et ce n'est qu'au nom des véritables intérêts de la société qu'il peut s'accroître ». A. de Genoude, « Influence des doctrines révolutionnaires sur l'assassinat de M. le duc de Berry », in LD, I, 1820, p. 65-66. Il poursuit ailleurs (« De l'état de la France et de l'Europe », in *Ibid.*, I, p. 146) : « Le mal est donc aujourd'hui, dans l'affaiblissement de l'autorité royale ; et elle est surtout affaiblie, parce qu'elle ne s'emploie pas tout entière à soutenir les principes religieux et monarchiques contre les opinions matérialistes et révolutionnaires ».

22. Fr. Saint-Bonnet, *L'état d'exception*, PUF, 2001, p. 188.

10. L'entreprise des premiers était pour le moins hardie, eux qui souhaitaient rehausser la puissance du roi afin qu'il puisse assurer la justice face à la « faction jacobine » à l'origine de « l'assassinat » du vertueux mais débonnaire Louis XVI²³. Car, malgré l'état de grâce relatif offert au roi en 1814, la situation politique, marquée par la défaite napoléonienne et la présence de troupes étrangères sur le sol français, se révélait instable. De plus, si la Restauration a bien eu lieu dans des circonstances et des lieux proches des prophéties de Joseph de Maistre dans ses *Considérations sur la France*, ce régime n'apparaît pas comme une donnée d'évidence à des Français nés ou éduqués sous la République ou sous l'Empire. Sans souvenir de la monarchie, celle-ci s'apparentait, dans leurs esprits, à une lointaine fable mythologique²⁴. Compte tenu de l'oubli, il devenait nécessaire de recréer le lien matrimonial qui existait autrefois entre la dynastie capétienne et la nation, de préférence suivant son ancienne définition liée au déterminisme historique : seule cette dernière permettait de renouer avec la métaphore du corps, le roi représentant la tête, source de vie et d'unité de la nation, restituant ainsi le sens originel de la notion de chef d'État, *caput regni*. Ces deux institutions devaient en toute hypothèse refaire cause commune, impliquant de ce fait un pardon mutuel quant aux errements passés ; à ce titre, si Louis XVIII ne voulait pas être le « roi de deux France », il devait accepter le legs issu de la Révolution²⁵. Ce n'est qu'à ce prix que la future constitution pouvait devenir « le palladium du trône et de la patrie » suivant la formule de Mme de Staël²⁶.

11. Dans une telle conjoncture, la restauration de la monarchie pouvait-elle s'accompagner d'un bénéfice d'inventaire sur l'héritage révolutionnaire, impliquant au premier chef un rehaussement du pouvoir royal, ou fallait-il se contenter de la Constitution de 1791 à peine remaniée comme le suggéra Lebrun²⁷ ? Le débat, biaisé par le souvenir de la Révolution, n'en était pas moins déterminant : l'institution royale, clef de voûte placée à dessein au centre de l'organisation constitutionnelle, assignera au futur régime sa véritable nature. La question de l'homme, du prince, serait ainsi devenue secondaire au sein d'une monarchie limitée²⁸, ce que ne sauront pas comprendre les royalistes du début de la III^e République

23. « De nos jours, le jacobinisme eut affaire à un prince doué de toutes les vertus, mais facile et débonnaire : il le tua. Il est donc des temps où la vertu sur le trône ne peut ni se suffire à elle-même, ni suffire aux peuples. Que faut-il de plus ? La force ». T.B., « De la force et de la faiblesse des gouvernements », in LD, III, 1820, p. 129. Pour autant, cette force est toujours guidée par la justice : « Un véritable roi est celui qui règne par la justice et selon la justice. La justice soutenue par la force se nomme puissance. L'idée de justice est si étroitement liée à celle de puissance que l'imagination ne saurait les séparer. Dieu est souverainement juste parce qu'il est tout-puissant, et il n'est tout-puissant que parce qu'il est souverainement juste ». Anonyme, « Pensées religieuses, morales et politiques », in *Ibid.*, III, p. 35-36.

24. Lettre au comte de Rossi, 29/03/1815, in J. de Maistre, OC, XIII, p. 57.

25. Programme constant du parti libéral et des modérés, que résume le député libéral et conseiller d'État Kératry : « Pour les Bourbons, il n'y a de succès durable qu'avec le peuple et par le peuple ; de même que pour le peuple il n'y a de repos qu'avec les Bourbons et par les Bourbons. [...] *Régner, c'est légitimer la révolution*, puisque la nation entière y a pris une part directe ou indirecte ». *Réflexions*, p. 3-4. Je souligne.

26. G. de Staël, *Considérations sur la révolution française*, Paris, Tallandier, 2000, p. 447.

27. Anecdote récurrente : *Mémoires du chancelier Pasquier*, II, p. 316-317 ; *Mémoires et relations politiques du baron de Vitrolles*, I, p. 320.

28. Concept vraisemblablement dégagé au XV^e s. par Lord Fortescue, que Carré de Malberg définit comme suit : « Même lorsqu'il s'y mêle des éléments démocratiques, la monarchie limitée garde pour caractère essentiel d'être une forme de gouvernement dans laquelle le chef de l'État est le centre de toute la vie et de toute la puissance étatiques. Sans doute, le monarque n'exerce plus ici, comme

empêtrés dans l'affaire du Drapeau blanc. En dépit de l'ambiguïté de Thiers, les libéraux plaçaient l'accent sur l'aspect accessoire de cette question pour se recentrer sur l'essentiel : l'institution²⁹. Dorénavant, comme le précisa le libéral Hello sous Juillet, il faudrait considérer que « le Prince constitutionnel est une personne complexe, une combinaison savante, où l'homme se modifie au point de disparaître, et de ne laisser à sa place qu'un sujet de controverse et d'étude »³⁰. Le passage de la monarchie absolue ou plutôt de la pratique absolutiste du pouvoir, où le roi est tout et où il importe qu'il soit compétent pour tout, à la monarchie constitutionnelle, implique en théorie l'abandon de toute étude sur la personne du prince. Cela aurait dû assurer l'essor des idées du pouvoir conservateur du Roi. Mais cela ne devait, en aucun cas, aboutir à la nullité de l'action du prince, personne physique, afin de garantir au Roi, en tant qu'institution, une autorité suffisante par opposition aux autres pouvoirs. Le début de règne rehaussait d'autant plus cet impératif.

12. Un tel enjeu justifiait les manœuvres captieuses de la part de ses partisans face aux serviteurs de la Révolution, qui n'hésitaient pas à user des mêmes procédés afin de perpétuer leur mainmise sur l'État. Se saisir du cours des opérations apparaissait dès lors nécessaire afin d'éviter un second revers, en neutralisant enfin la Révolution au lieu de se faire neutraliser par elle³¹ ; il importait d'instaurer ce que Louis XVI aurait dû imposer en 1789 : une monarchie qui, loin de sacrifier l'autorité du roi, ne concéderait qu'une poignée d'acquis, de préférence secondaires, rendus nécessaires par l'air du temps. Faire fi de l'opinion publique paraissait alors inconcevable en raison de l'attrait et des espoirs qu'elle suscitait³² ; il semblait néanmoins possible de la satisfaire sans toucher au principe monarchique ou du moins sans trancher expressément certains conflits constitutionnels. Octroyer une constitution, une charte par conséquent³³, qui consacrerait des idées inverses à celles de la proclamation de Vérone de 1795, ne serait donc pas simplement le fruit d'un compromis, et Louis XVIII en a bien conscience³⁴. En

dans le cas de la monarchie absolue, la puissance intégrale de l'État : du moins, il ne peut l'exercer qu'avec le concours d'autres organes qui ne relèvent point de lui, et notamment il ne peut légiférer que moyennant le consentement préalable donné à la loi par une assemblée élue ». *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz, 2004, II, p. 64.

29. Comme le souligne L. Jaume dans *L'individu effacé*, le libéralisme français, relativement autoritaire et étatiste, coïncide en grande partie avec une doctrine des « institutions libérales », dans la mesure où son objet de réflexion principale est l'État. Dans ce « libéralisme sans primauté de l'individu », le cas du chef d'État, à la fois homme et institution, pose problème.

30. Ch.-G. Hello, *Du régime*, II, p. 180.

31. Fr. de Montlosier, *Des désordres*, p. VII.

32. « L'opinion publique est la concentration et l'assimilation des vœux de la majorité des citoyens ou des sujets. Elle naît du sentiment des mêmes besoins ; elle a constamment pour objet une chose juste, bonne et profitable à tous ». G. de Bourbon-Busset, *Les ultra*, p. 15. Celle-ci est ainsi différente du peuple, constamment en proie aux passions.

33. La définition du mot charte fournie par Bazin paraît probante : « Terme féodal exprimant certains actes par lesquels les rois de France et les grands vassaux faisaient jadis, soit à des corporations, soit à des particuliers, des concessions de terres ou de privilèges. En Angleterre on étendit le sens de ce mot au point de s'en servir pour indiquer les actes qui renfermaient les concessions faites par des rois à la nation entière ». R. Bazin, *Catéchisme*, p. 3 en notes. Le recours à des idées médiévales sous la Restauration poursuit le dessein d'échapper aux conséquences démocratiques de l'unité nationale.

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

réalité, en 1814, aucune des deux légitimités en présence, l'une révolutionnaire, l'autre monarchique, n'est en position d'imposer ses vues à l'autre camp³⁵. Une solution de compromis était devenue inévitable afin de pérenniser la Restauration française³⁶, sauf à tromper l'autre sur la réalité sociale et politique de l'époque. Ainsi s'explique la célérité du Sénat impérial dans l'élaboration d'une constitution. La constitution sénatoriale faillit obtenir l'approbation de Louis XVIII, désireux de satisfaire les attentes de la population ; elle fut pourtant repoussée, le roi ayant été informé *in extremis* du climat politique moins défavorable à sa cause que celui qu'il avait initialement escompté.

13. De même, certains oublis ou imprécisions de la Charte, loin d'être le fruit du hasard ou de la précipitation, paraissent volontaires, afin de ne pas alerter le camp révolutionnaire. En dépit des efforts répétés des *Cassandra inutiles* tel Chateaubriand³⁷, la stratégie bien connue de ces *Sinon politiques*³⁸ fragilisait aux yeux de tous la pérennité du compromis. Le but final n'était-il pas d'en tirer profit afin de « vampiriser »³⁹ la faction ennemie et ainsi être en mesure de gouverner seul selon la pureté de son principe, qu'il soit monarchique ou démocratique ?⁴⁰ Il suffisait dès lors de savoir attendre le bon moment, de sacrifier le présent tout en maintenant les éléments aptes à préparer la reconquête du pouvoir dans un avenir plus ou moins lointain comme le préconisait Maistre : « Les Souverains ont plus d'affaires avec l'avenir qu'avec le présent, ils doivent donc sacrifier celui-ci à celui-là. Louis XVIII sait qu'il est garrotté [...]. La fameuse Charte est bien plus l'ouvrage d'Alexandre I^{er} que le sien. Il lui a été signifié bien clairement qu'il eût à s'y tenir. Que peut-il faire ? Les Français qui oublient l'éclat de la France s'exposent à la perdre ; mais il viendra un moment (dont la date seule est douteuse) qui changera tout en un instant »⁴¹.

35. Pour Guizot, l'ancienne France était néanmoins vaincue. La Charte consacre l'alliance du trône et de la nouvelle France, le roi se plaçant à la tête des « conquérants nouveaux » pour protéger « les conquêtes de la révolution ». *Du gouvernement*, p. 3. Passage similaire dans ses *Mémoires*, I, p. 296-297.

36. Compromis inévitable afin d'échapper au destin de la restauration anglaise, avec qui la comparaison était habituelle. Celle-ci, faute de s'être conformée aux mœurs anglaises du XVII^e siècle en tentant de rétablir l'ordre ancien, dut périr sans gloire lors de la *Glorious revolution*. Le compromis est donc indispensable dans la perspective des défenseurs de la conformité de la constitution aux mœurs nationales, suivant ici la leçon de Montesquieu : J.-M. Duvergier de Hauranne, *De l'ordre*, I, p. 14-15.

37. Qui, en compagnie des doctrinaires comme Rémusat (*Mémoires* [manuscrit], livre XXVI, cahier 15, p. 61) ou ici le député Jean-Marie Duvergier de Hauranne, père de Prosper, alimentait l'idée d'un ordre social nouveau qui ne serait ni de droite ni de gauche : « Les uns et les autres se trompaient : la Restauration n'est ni la contre-révolution ni la révolution ; c'est un ordre social nouveau dont l'auguste auteur de la Charte est le fondateur, et dans lequel il se trouve un heureux mélange des institutions et des principes anciens, et des institutions et des principes modernes ». J.-M. Duvergier de Hauranne, *De l'ordre*, I, p. 21. Dans la pensée doctrinaire, la fin des partis opposés devait permettre la naissance de la France nouvelle.

38. Expression de l'académicien libéral P.-F. Tissot (MF, V, 1819, p. 221), en référence à l'Iliade : Sinon, faisant preuve de duplicité, acheva de convaincre les Troyens d'accueillir le cheval dans la cité.

39. Les ultras mettent en garde le roi contre les « vampires de la royauté » : T.B., « Sur les choses du moment », in LD, II, p. 74.

40. J. de Maistre, *Considérations*, p. 143 en notes.

41. Lettre au comte de Vallaise, 28/11/1816, in J. de Maistre, OC, XIII, p. 465. L'occasion de dire, avec Horace (*Épîtres*, I, 1, vers 12), *condo et compono quae mox depromere possim*. Montesquieu et Ferrand pensent de même à en croire les *Mémoires du chancelier Pasquier*, II, p. 416. Cette analyse perdue sous Juillet, sous la plume de Saint-Roman : 1^{re} lettre (16/12/1834), in *Lettres sur la patrie*, p. 14-15.