

Jacky Hummel

LA CHARTE FRANÇAISE DE 1814 ET LE *DEUTSCHER KONSTITUTIONALISMUS* : LES INFLEXIONS D'UNE RÉCEPTION DURABLE

Le *constitutionnalisme monarchique* impose, au début du XIX^e siècle, le paradigme d'un gouvernement monarchique dont l'exercice du pouvoir est limité par une constitution octroyée ou négociée. La circulation de ce modèle s'opère, au sein de nombreuses monarchies européennes, à l'aune de la Charte française de 1814 qui combine une partie de l'héritage révolutionnaire avec la transcription écrite du modèle politique anglais. En effet, tout en renouant avec certains aspects du constitutionnalisme ancien, la Charte de Louis XVIII parvient à réaliser une synthèse entre la forme britannique d'une monarchie tempérée par l'existence de deux Chambres, les idées défendues par les « monarchiens » de la Constituante de 1789, certains principes révolutionnaires comme celui de l'égalité devant la loi ainsi que des procédures éprouvées durant la période napoléonienne. Elle établit ainsi une *monarchie limitée* qui assure « l'unité théorique du pouvoir d'État » tout en soumettant l'exercice de ce dernier à certaines sujétions « qui peuvent faire obstacle à la volonté royale [...] sans jamais s'imposer positivement à elle¹ ». C'est la permanence du principe monarchique qui éloigne cette forme constitutionnelle de la *monarchie mixte* définie comme un « système dualiste dans lequel l'exercice de l'autorité est partagé entre le monarque et des états ou classes investis d'une légitimité concurrente² ».

La réception européenne de la Charte française de 1814 s'opère, le plus souvent, non de manière directe, mais de manière indirecte par la Charte révisée de 1830 ou la Constitution belge de 1831. En Allemagne, la Charte française marque ainsi de son empreinte non seulement les textes du constitutionnalisme précoce que connaît, à partir de 1818, l'Allemagne du sud, mais aussi, plus indirectement, des textes plus tardifs (la Constitution prussienne de 1848 et la Constitution prussienne de 1850 qui reconduisent à la fois le principe de la souveraineté monarchique et la structure dualiste de la société des ordres). Elle y exerce une séduction durable sur tous les esprits soucieux de concilier le « constitutionnalisme » libéral avec le respect de la monarchie « pure » et de la société corporative. En effet, telles qu'elles s'établissent dans les États de l'Allemagne méridionale après le Congrès de Vienne, les formes constitutionnelles se traduisent par un dualisme des organes constitués qui, tout en s'inscrivant dans l'héritage de l'ancien dualisme médiéval du prince et des assemblées d'états, est largement inspiré du modèle français. Le gouvernement monarchique et la représentation populaire se tiennent, en principe, indépendants l'un à côté de l'autre et constituent deux instances de pouvoir séparées. Les membres du gouvernement, nommés et révoqués par le prince souverain, proviennent, pour la majorité d'entre eux, de l'administration ou de l'armée, et

¹ S. RIALS, « Essai sur le concept de monarchie limitée (autour de la charte de 1814) », in S. RIALS, *Révolution et Contre-Révolution au XIX^e siècle*, Paris, Albatros, 1987, p. 120.

² P. LAUVAUX, « Les monarchies : inventaire des types », *Pouvoirs*, 78, 1996, p. 33.

dépendent, dans la gestion de leur charge, non pas de la confiance de la majorité parlementaire, mais de l'approbation du monarque. Alors que l'exécutif demeure la prérogative du gouvernement monarchique, les assemblées représentatives et le gouvernement participent conjointement au pouvoir législatif.

Outre l'affirmation du principe monarchique, les constitutions de l'Allemagne du sud empruntent à la Charte française le bicamérisme impliquant une première Chambre aristocratique, la réserve gouvernementale de l'initiative des lois, la prérogative royale de dissolution des Chambres et le principe de la responsabilité ministérielle. Ces affinités et ces emprunts ne sauraient étonner car le modèle français n'est favorablement accueilli que là où existe déjà une communauté d'idées marquée par l'expérience historique de la monarchie absolue et la croyance en l'universalité des nouvelles maximes politiques.

Lors du Congrès de Vienne, les principes destinés à être communs à toutes les constitutions d'outre-Rhin sont longuement débattus jusqu'à ce que les protagonistes, pressés par l'urgence des circonstances compliquées par l'épisode des Cent-Jours, se contentent de décider, dans l'article 13 de l'Acte fédéral du 8 juin 1815, qu'« il y aurait un régime d'assemblées par états dans tous les pays de la Confédération (*in allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden*) ». L'ambiguïté de cette formulation procède d'une conjoncture politique non homogène qui se traduit par la divergence des propositions constitutionnelles formulées par les différents États particuliers. Alors qu'un retour à une *constitution par états* n'est pas compatible avec la modernisation politique déjà réalisée en Allemagne du sud durant l'époque de la Confédération du Rhin, les conditions nécessaires à l'établissement d'une véritable *constitution représentative* font défaut dans les États qui n'ont encore connu aucune réforme. Terres des « guerres de libération » qui avaient contribué de manière décisive au réveil d'une conscience nationale collective et à la diffusion de revendications libérales, les États de l'Allemagne méridionale sont ainsi les premiers à réorganiser, après 1815, leur administration.

Après que le grand-duc de Saxe-Weimar, Charles-Auguste, ait donné l'exemple, en mai 1816, en dotant ses sujets d'une Constitution libérale, le roi de Bavière, le grand-duc de Bade, le roi de Wurtemberg et le grand-duc de Hesse-Darmstadt procèdent, à partir de 1818, à l'élaboration de constitutions qui, soit octroyées, soit convenues, présentent, peu ou prou, les caractéristiques d'une *constitution représentative*³. Si le principe monarchique, tel qu'il est formulé dans le préambule de la Charte de 1814, est reproduit dans ces États déjà familiarisés avec les idées libérales, l'esprit

³ Suite à l'élaboration de la Constitution du duché de Nassau du 2 septembre 1814, premier exemple encore timide, la principauté de Schwarzbourg-Rudolstadt est le premier État où est octroyée, le 8 janvier 1816, une Constitution par états. Le 5 mai 1816, le grand-duché de Saxe-Weimar-Eisenach, dont le prince est personnellement dévoué à un régime libre, se dote à son tour d'une Constitution représentative qui organise des assemblées d'états compétentes en matière financière. Cet acte constitutionnel de Saxe-Weimar-Eisenach se présente comme un « pacte entre le prince et ses sujets » : d'après l'article 123 du texte constitutionnel, les modifications de la loi fondamentale ne sont possibles que d'un commun accord du prince et des ordres. Néanmoins, à l'instar de la Charte de Nassau, la Constitution de Saxe-Weimar conserve des formes constitutionnelles traditionnelles (*altständisch*). À partir de 1818, le mouvement constitutionnel devient plus important dans les États du sud de l'Allemagne. Redoutant les prétentions bavaroises au sujet des parties de l'ancien Palatinat désormais incorporées dans le grand-duché badois, le grand-duc de Bade s'empresse de promulguer, le 22 août 1818, une Constitution plus libérale que celle de la Bavière en date du 26 mai 1818. La Constitution wurtembergeoise du 25 septembre 1819 est débattue et arrêtée par une assemblée constituante. Le royaume de Hanovre (le 7 décembre 1819) et les grand-duchés de Hesse-Darmstadt (le 17 décembre 1820) et de Saxe-Meiningen-Hildburghausen (le 23 août 1829) suivent la voie désormais ouverte.

général du texte français ne saurait trouver application dans la plupart des États confédérés encore fortement marqués par la puissance conjuguée des dynasties, de l'Église, de l'aristocratie et de l'armée. Ainsi, la Prusse et l'Autriche ne manifestent guère d'empressement à suivre la recommandation formulée dans l'Acte fédéral, à s'inspirer du constitutionnalisme occidental (pour le Chancelier Metternich, le régime défini par la Charte française ne diffère guère des gouvernements issus de la Révolution) et à faire ainsi des concessions à *l'esprit du siècle*.

Élaborée hâtivement au prix de plusieurs remaniements par des rédacteurs essentiellement soucieux d'exorciser l'épisode napoléonien, la Charte de 1814 va pourtant connaître une fortune durable. Elle constitue outre-Rhin le « modèle constitutionnel » de la formulation du principe monarchique au sein de la Confédération germanique. Elle présente le grand mérite d'abandonner au seul monarque la conduite des affaires étatiques tout en restreignant la représentation nationale par des droits précisément délimités (I). Malgré une intransigeance de principe dont témoignent les termes d'un préambule soucieux de préserver les prérogatives de la Couronne, elle devient, en France, le cadre de « l'apprentissage réel de la politique moderne⁴ ». En Allemagne, elle demeure le texte de référence à l'aune duquel s'établit une monarchie limitée dont les interprètes célèbrent les principes et ignorent les potentialités parlementaires (II). En effet, le dépassement de l'absolutisme princier se réduit, outre-Rhin, à la participation des assemblées représentatives à la fonction législative et à un contrôle parlementaire du gouvernement monarchique qui ne saurait, toutefois, engager la responsabilité politique de ce dernier. Malgré la chute, en 1830, du dernier Bourbon qui sanctionne l'affirmation de la prérogative royale, le modèle constitutionnel défini en 1814 demeure déterminant pour l'évolution du constitutionnalisme allemand du XIX^e siècle. Cette évolution s'inscrit en faux contre les prédictions — formulées en France dès le début des années 1830 — qui tiennent purement et simplement la monarchie dite « constitutionnelle » pour une forme étatique passagère. Elle emprunte, au contraire, une voie dans laquelle la forme étatique de la monarchie limitée apparaît comme un phénix renaissant sans cesse de ses cendres, aussi bien après la révolution allemande de 1848 qu'après le conflit constitutionnel prussien des années 1862-1866.

I. LA CHARTE DE 1814 ET L’AFFIRMATION ALLEMANDE DU PRINCIPE MONARCHIQUE

Dans le dessein de concilier l'ordre constitutionnel avec les exigences de la souveraineté princière qu'il convient alors de protéger des submersions révolutionnaires, les constituants de l'Allemagne du sud adoptent la forme constitutionnelle définie dans la Charte française de 1814. Partant, ils consacrent le principe selon lequel le souverain réunit en lui tous les droits de la puissance de l'État, en les exerçant toutefois suivant les dispositions prescrites par un acte constitutionnel. À cet égard, l'affirmation du *principe monarchique* traduit à la fois la conscience d'un dualisme politique et la recherche d'une conciliation des antagonismes. Une lecture comparée de l'article 57 de l'Acte final du Congrès de Vienne — qui porte la formulation

⁴ P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, 1994, p. 9.

allemande de ce principe — et du préambule de la Charte française montre clairement que la formulation allemande du *monarchische Prinzip* tire son origine des troubles politiques français consécutifs à la chute de Napoléon. Reprenant la célèbre distinction entre *substantia* et *usus* formulée dans la Charte de 1814, le droit fédéral allemand affirme que le chef de l'État demeure, dans une constitution par états, le détenteur de la totalité du pouvoir étatique. Alors que les autres organes ne participent qu'à l'*exercice* de ce pouvoir, la *substance* de ce dernier est réservée au monarque.

Si le « principe monarchique » n'est pas mentionné explicitement dans les Constitutions prussiennes de 1848 ou 1850 et dans la Constitution impériale de 1871, il est formulé comme une règle juridique dans les textes constitutionnels de l'Allemagne du sud. Ces derniers ne déclinent pas les compétences propres du monarque, mais se contentent de l'affirmation générale selon laquelle le monarque réunit en sa personne toute la puissance étatique. La Constitution bavaroise du 26 mai 1818 pose ainsi que « Le roi est le chef de l'État. Il réunit en lui tous les droits de la puissance souveraine et les exerce suivant les règles établies par lui dans la présente Constitution ». De cette affirmation des pleins pouvoirs du roi résultent son droit de nomination des ministres, son droit de commandement militaire, sa compétence pour déclarer la guerre et la paix ou la représentation de l'État à l'extérieur.

Toutefois, l'affirmation du principe monarchique ne répond pas, des deux côtés du Rhin, aux mêmes préoccupations. Alors que la Charte française cherche à concilier le retour au principe de légitimité royale avec les progrès sociaux nés de la Révolution, l'article 57 de l'Acte final du Congrès de Vienne constitue bien plus un instrument « prophylactique⁵ ». Leur crainte de voir les États allemands gagnés par l'idéologie parlementaire conduit les fondés de pouvoir présents à Vienne à prendre des mesures préventives⁶. Si les Bourbons, soucieux de ne point compromettre leurs droits dynastiques qui n'ont jamais cessé d'exister, cherchent à « renouer la chaîne des temps » et à rétablir par là les attributions originelles et légitimes de la royauté française, les princes et monarques allemands s'efforcent de conserver, face aux prétentions libérales, l'organisation politique antérieure à la chute de Napoléon. Conserver la définition du principe monarchique formulée dans la *Wiener Schlussakte* incline à maintenir la monarchie dans ses structures traditionnelles que sont le monarque, la noblesse, l'armée et la bureaucratie. En Allemagne où l'État monarchique n'est pas à restaurer, mais à sauvegarder, la souveraineté du prince — « ce rocher de bronze » suivant l'expression du roi Frédéric-Guillaume I^{er} — n'a en rien été ébranlée.

Quant à la réception allemande de la Charte française, certains auteurs d'outre-Rhin⁷ voient dans cette dernière l'acte de référence à partir duquel les constituants de l'Allemagne du sud posent le principe monarchique. Au soutien d'une telle interprétation, ils prennent soin de rappeler la formule du préambule selon laquelle « l'autorité tout entière [réside] en France dans la personne du Roi ». Le principe monarchique affirmé dans les

⁵ G. GODERBAUER, *Theoretiker des deutschen Vormärz als Vordenker moderner Volksvertretungen*, Munich, Tuduv, 1989, p. 51.

⁶ L'article 57 de l'Acte final du Congrès de Vienne, « garantie institutionnelle du constitutionnalisme allemand » (E. R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, Stuttgart, Berlin, W. Kohlhammer, III, p. 7.), rend le principe monarchique obligatoire pour tous les maillons de la Confédération germanique, à l'exception des villes libres.

⁷ E. KAUFMANN, « Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzipes (1906) », in E. KAUFMANN, *Autorität und Freiheit*, Göttingen, O. Schwartz, 1960, p. 36.

Constitutions bavaroise ou badoise apparaît donc simplement comme une conséquence des luttes politiques françaises. À l’opposé, d’autres auteurs⁸ estiment que le principe monarchique n’est que le résultat propre du développement historique et intellectuel de l’ordre politique allemand. Selon eux, le principe monarchique apparaît comme la pierre angulaire d’un système constitutionnel spécifiquement allemand. Pour étayer leur thèse, ils observent⁹ que, dans le préambule de la Charte française (dont la rédaction par Beugnot est présidée par le souci d’inscrire l’Acte dans la postérité des concessions faites par la monarchie depuis Louis le Gros), le verbe « résider » est conjugué au passé (« résidât ») et en déduisent que la réunion de la *plenitudo potestatis* dans la personne du monarque français est désormais un principe révolu. Ils remarquent, en outre, qu’il n’est plus fait mention, dans la suite du texte, de la réunion de l’autorité tout entière entre les mains du monarque, mais de la seule « autorité suprême » de ce dernier. Ils en concluent, d’une part, que Louis XVIII ne désire plus posséder l’étendue du pouvoir des anciens monarques français et, d’autre part, condamnent la contradiction qui consiste à vouloir remettre l’« autorité tout entière » entre les mains d’un souverain constitutionnellement limité. La Charte française serait ainsi empreinte d’une méfiance à l’égard du pouvoir royal qui demeure étrangère à une nation qui n’a connu ni la fuite de Varennes ni la fusillade du Champ-de-Mars. Une telle lecture de la célèbre formule du préambule apparaît cependant quelque peu spéculative en ce qu’elle ne fait pas le départ entre l’essence et l’exercice de la souveraineté comme y invitent pourtant les termes considérés (« Nous avons considéré que bien que l’autorité tout entière résidât en France dans la personne du Roi, *nos prédécesseurs n’avaient point hésité à en modifier l’exercice, suivant la différence des temps* »).

Les constitutions élaborées en Allemagne du sud procèdent de l’initiative de l’État monarchique. La réforme constitutionnelle s’y opère par l’instauration de règles que le roi s’engage volontairement à observer. Ne supposant nul partage de la puissance étatique, la procédure de l’octroi permet au monarque de conserver la *plenitudo potestatis*. Fait donc ici école le précédent de la Charte de 1814 qui se présente, à la faveur de la fiction juridique d’une continuité avec l’Ancien Régime, comme une concession purement gracieuse. Cette modalité d’élaboration est retenue dans les différents États allemands, à l’exception du Wurtemberg où le pacte convenu de 1819 se réfère davantage à la Constitution suédoise de 1809 et aux vieilles traditions patriciennes des assemblées d’états (le prince y compose avec les reliquats du vieux dualisme médiéval). Si ces constitutions se présentent comme des concessions volontaires du monarque, elles ne résultent pas du vœu intime de ce dernier, mais bien plus de la haute administration royale. Elles sont concédées, de surcroît, non par attachement au constitutionnalisme, mais par un instinct de survie dynastique. En effet, octroyées par des princes placés par Napoléon ou par le Congrès de Vienne à la tête de provinces hétérogènes, elles répondent à des nécessités dynastiques et particularistes consécutives aux transformations géographiques imposées par l’Empire français. D’une part, en charge d’États considérablement agrandis et de populations nouvellement annexées en quête d’intégration, les monarques cherchent, à travers l’œuvre constitutionnelle, à établir une certaine unité dans des territoires

⁸ H. O. MEISNER, *Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des Deutschen Bundes*, Breslau, M. & H. Marcus, 1913, p. 202-245. Cet auteur s’appuie sur certaines thèses défendues, au XIX^e siècle, par le publiciste conservateur Friedrich Julius Stahl.

⁹ H. O. MEISNER, *op. cit.*, p. 244 et sq.

artificiellement réunis par le découpage napoléonien et à éveiller par là le sentiment d'appartenance étatique chez des populations qui avaient jusqu'alors vécu sous des maîtres différents. À cet égard, si, en 1814, lors de la rédaction de la Charte octroyée par Louis XVIII, l'institution étatique et le peuple français préexistent de longue date au retour des Bourbons, la création de l'État et la naissance d'un peuple sont, dans certains pays de l'Allemagne du sud, le fait du monarque. D'autre part, la nécessité financière dans laquelle se trouvent ces États à la solvabilité fragile constitue une des raisons essentielles de l'acceptation de constitutions représentatives par les gouvernements monarchiques. Les difficultés de trésorerie, créées par le prix élevé de la guerre et des réformes, rendent indispensables les éléments d'intégration que constituent un acte constitutionnel et une représentation politique.

La Charte française de 1814 et le constitutionnalisme précoce de l'Allemagne du sud procèdent d'une commune nécessité de stabiliser la politique intérieure et de faire face aux réalités d'une ère politique nouvelle. Cependant, dans le royaume de Bavière, dans le grand-duché de Bade et dans le duché de Wurtemberg, l'élaboration d'un acte constitutionnel procède moins des exigences d'une période de restauration que des nécessités d'une époque de transaction initiée par un mouvement réformateur déjà commencé durant la période napoléonienne. En effet, parachevant les réformes de la Confédération du Rhin, les constituants s'efforcent de stabiliser la « révolution par le haut » par une intégration politique qui vient compléter l'intégration administrative. Ainsi, en Bavière, le travail de la commission constitutionnelle consiste non pas dans l'élaboration d'un nouvel acte constitutionnel, mais dans la révision de la Constitution établie par Montgelas en 1808 et dont l'application avait été empêchée par les guerres extérieures et la situation incertaine de l'Allemagne. En 1814, quelques mois après l'adoption de la Charte française, un édit royal du 17 septembre, tout en ordonnant la révision de la Constitution de Montgelas, nomme une commission de hauts fonctionnaires chargée de préparer un nouveau texte à l'aune des principes de l'Acte octroyé par Louis XVIII¹⁰.

À l'inverse des similitudes constatées quant à la politique intérieure, les raisons de politique extérieure qui président à l'élaboration des actes sont assez divergentes : en France, l'ingérence extérieure rend, en quelque sorte, possible l'adoption de la Charte (les souverains alliés avaient d'ailleurs laissé entendre qu'ils ne quitteraient la France qu'après avoir vu le gouvernement assis sur un fondement constitutionnel) ; à l'inverse, dans certains États d'outre-Rhin, l'adoption d'une constitution représentative permet de conjurer les interventions extérieures de la Confédération. Il faut rappeler à cet égard que, dans les pays allemands où subsiste, plus présente qu'ailleurs, l'idée d'un ordre juridique international fondé sur le *Jus publicum Europaeum*, l'entrée dans l'âge constitutionnel s'accompagne de la fondation d'une structure confédérale au sein de laquelle, « malgré la *souveraineté-puissance* des États confédérés, la Sainte-Alliance entend déterminer elle-même la *souveraineté-source*¹¹ ». Le principe de légitimité prononcé au Congrès de Vienne se rattache moins au fondement dynastique traditionnel du pouvoir qu'à la valeur juridique du droit international : la Confédération germanique, union fédérative des princes souverains, peut

¹⁰ Ajournés en 1815, les travaux de cette commission reprennent en février 1817 et s'achèvent le 22 mai 1818. La nouvelle Constitution est promulguée le 26 mai 1818.

¹¹ C. GREWE & H. RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, P.U.F., 1995, p. 213.

maintenir, grâce à la primauté de ses normes sur celles des États membres, la position prédominante des monarques allemands dans un État constitutionnel.

II. LA STRUCTURE DUALISTE DU CONSTITUTIONNALISME MONARCHIQUE

Ayant pris pour modèle la Charte française de 1814 qui ne définit pas le sujet de la souveraineté, les constitutions de l'Allemagne du sud sont empreintes de l'ambiguïté qu'emporte la contradiction entre les deux principes antithétiques de légitimité que sont les principes monarchique et représentatif. L'organisation des pouvoirs publics qu'elles dessinent repose sur un dualisme des organes. À cet égard, il convient de souligner tout d'abord que les princes souverains sont définitivement liés par des actes qu'ils ne sauraient abroger ou réviser unilatéralement. À la différence de la Charte française dans laquelle les modalités de révision ne sont pas explicitement fixées, les constitutions allemandes élaborées en 1818-1820 — qui ne sont pas des « copies serviles de la Charte¹² » — reconnaissent la nécessité de formes spéciales (une majorité qualifiée des deux tiers est, le plus souvent, requise pour modifier l'acte constitutionnel)¹³. Procédant du principe monarchique, la distinction entre la possession substantielle et le simple exercice du pouvoir étatique ne conduit donc pas à reconnaître au monarque un pouvoir de modification unilatérale. Toutefois, malgré l'exercice partagé de la révision, il est manifeste que le droit de sanction permet au monarque de faire peser sur les décisions de révision un veto aussi absolu qu'en toute autre matière. Conformément au principe selon lequel « il ne saurait [...] y avoir monarchie limitée que si le roi verrouille la procédure de révision de la loi fondamentale¹⁴ », le monarque peut opposer un veto définitif à un tel projet.

¹² G. JELLINEK, *L'État moderne et son droit. Deuxième partie : Théorie juridique de l'État* (Paris, Giard & Brière, 1913), Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2005, p. 202.

¹³ La Constitution badoise du 22 août 1818 énonce, dans son article 64, que « toute loi qui organise, explique ou modifie l'acte constitutionnel ne peut être faite qu'avec le consentement des deux tiers des membres présents de chacune des deux Chambres ». Pour les autres lois, la majorité absolue de chacune des deux Chambres est suffisante. La Constitution bavaroise du 26 mai 1818 pose, titre X, article 7, que « des modifications et additions ne peuvent être apportées aux dispositions de la Constitution sans le consentement des états. Les propositions qui y sont relatives sont de l'initiative exclusive du roi, et les états ne pourront les mettre en délibération que sur sa présentation. Pour prendre une décision sur des questions de cette importance, il faut au moins la présence des trois quarts des membres de chaque Chambre et une majorité des deux tiers ». La Constitution du Wurtemberg du 25 septembre 1819 établit une procédure de la révision constitutionnelle qui ne se distingue de la procédure législative ordinaire que par l'exigence d'une majorité spéciale : l'article 176, après s'être contenté de la majorité des voix pour le vote de la loi ordinaire, ajoute : « Toutefois, lorsqu'il s'agit de réformer un point de la Constitution, le suffrage des deux tiers des membres présents est nécessaire ». Quant à ces questions, à l'exception de R. VON MOHL, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, I, Tübingen, Laupp, 1862, p. 80 *et sq.*, qui pose une distinction entre la volonté constituante et la volonté législative, la doctrine constitutionnelle allemande, soucieuse de prémunir le principe monarchique contre toute altération, ne reconnaît aucune différence de nature entre la loi constitutionnelle et la loi ordinaire et défend la thèse — appelée à une grande fortune sous l'Empire bismarckien — de la confusion de ces deux normes juridiques.

¹⁴ S. RIALS, « Essai sur le concept de monarchie limitée... », *op. cit.*, p. 124.

L'exercice collectif de la puissance législative

La structure dualiste du *constitutionnalisme monarchique* assure une coopération du parlement et du gouvernement dans le domaine législatif. En effet, une des règles fondamentales de la Charte de 1814, héritée de la tradition anglaise d'un roi situé « en son parlement », est celle, énoncée dans son article 15, selon laquelle « la puissance législative s'exerce collectivement par le roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés ». Les constitutions de l'Allemagne du sud reprennent implicitement cette règle quand elles affirment que certaines lois sont subordonnées à l'assentiment des assemblées représentatives (en effet, aucune loi générale concernant la liberté ou la propriété individuelles ne peut être promulguée sans avoir été préalablement votée par les députés). Plus tard, la Constitution prussienne de 1850 pose également le principe de l'accord nécessaire entre le roi et les deux Chambres pour l'élaboration de chaque loi¹⁵.

En outre, à l'instar de la Charte de 1814, les constitutions de l'Allemagne méridionale ne connaissent que l'initiative législative royale. Dépourvues du droit d'initiative, les assemblées représentatives ne peuvent que proposer la modification de la loi existante ou l'arrêté de nouvelles lois au moyen d'une pétition au gouvernement¹⁶. À l'opposé d'un tel modèle, la Constitution prussienne de janvier 1850 souligne, en son article 64, et à la suite de la Charte révisée de 1830, que « le droit d'initiative des lois appartient au roi et à chacune des deux Chambres ». Le fait de reconnaître à la représentation populaire un tel droit d'initiative n'est pas sans infléchir sa traditionnelle définition comme organe de sauvegarde du droit. Toutefois, que l'initiative soit royale ou partagée, l'exécutif monarchique et la représentation populaire ne sont pas, quant à la réalisation de la loi, des organes de même force. Par son droit de sanction de la loi, le prince possède un droit de veto illimité. On sait, à cet égard, que la doctrine publiciste de la fin du XIX^e siècle se montre soucieuse de différencier la détermination commune du contenu de la loi par le trône et les Chambres de l'injonction unilatérale de l'ordre législatif par le trône et ne reconnaît l'acte législatif propre que dans cette injonction monarchique¹⁷. Ainsi considéré, le concours des états à l'adoption d'une loi constitue une action essentiellement retardatrice, dont la finalité première est d'empêcher les empiètements gouvernementaux sur la liberté civile et, plus généralement,

¹⁵ Selon l'article 62 de la Constitution prussienne du 31 janvier 1850, « le pouvoir législatif est exercé en commun (*gemeinschaftlich*) par le roi et les deux Chambres du *Landtag*. L'accord du roi et des deux Chambres est indispensable pour la formation de toute loi ». Le pouvoir législatif n'est pas l'apanage exclusif des deux Chambres, mais appartient, à proportions égales, aux trois instances étatiques que sont la Couronne, la Chambre des seigneurs (*Herrenhaus*) et la Chambre des députés (*Abgeordnetenhaus*).

¹⁶ Les formulations de ces vœux parlementaires sont si indéterminées que les frontières entre le droit d'initiative et le droit de pétition sont estompées. Même en Prusse où l'assemblée possède, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, le droit d'initiative — l'article 64 de la Constitution prussienne de 1850 énonce que le droit d'initiative appartient tant aux Chambres qu'au roi —, elle n'a pas la possibilité de modifier unilatéralement, contre la volonté du trône, l'état juridique existant.

¹⁷ Dans les États dotés de Constitutions par états, les deux Chambres ne prennent part, à côté du monarque, qu'à la définition du contenu de la loi ; l'injonction législative qui donne à la norme adoptée sa force contraignante, reste l'unique propriété du chef de l'État. G. JELLINEK, *L'État moderne et son droit. Deuxième partie : Théorie juridique de l'État*, op. cit., p. 457, souligne qu'« en Angleterre, la loi est un acte de la volonté commune des deux Chambres du Parlement et du Roi [...] ». La loi a pour base expressément l'autorité du Parlement, lequel se trouve ainsi participer substantiellement à l'acte de volonté législative. Dans les États du Continent où prévaut le pouvoir royal, l'acte de volonté législative est exclusivement l'acte du monarque, qui a reçu l'approbation du Parlement ».

sur l'état juridique existant. Par leur droit de collaboration, les assemblées ne peuvent s'affranchir d'une fonction purement inhibitrice¹⁸. Joseph Barthélémy observe, en 1905, que la doctrine wilhelminienne puise son argumentaire dans les principes de la Charte de 1814, au premier chef desquels l'octroi monarchique en vertu d'une souveraineté antécédente et l'unité du pouvoir d'État en la personne du monarque. Selon lui¹⁹, elle s'efforce de « faire prévaloir une interprétation des constitutions particulières des États allemands qui rappelle celle que défendaient, à propos de la Charte de 1814, les doctrinaires au début de la Restauration et les ultra-royalistes au moment des ordonnances de juillet ». Dans le même sens, dans une étude où il est observé qu'au XIX^e siècle, des deux côtés du Rhin, « l'octroi des constitutions n'est jamais qu'une doctrine officielle », Paul Bastid²⁰ remarque que si les conséquences juridiques du principe de l'octroi « n'ont pas été toutes clairement formulées par les royalistes de la Restauration », ces dernières « ont été, au contraire, dégagées avec la dernière rigueur par les juristes allemands de la seconde partie du XIX^e siècle ». La source de l'autorité demeurant dans la personne du roi, « les institutions établies par lui ne sauraient jouer qu'un rôle accessoire et secondaire²¹ ».

La conception d'après laquelle le vote des Chambres n'est qu'une simple formalité dans le cadre d'un droit exercé par le roi porte en creux l'affirmation suivante : si les Chambres se refusent à prendre certaines mesures pourtant jugées nécessaires par l'exécutif monarchique, le monarque peut décider de faire l'économie de leur consultation et exercer un pouvoir législatif d'exception par voie d'ordonnances. Ce recours, entendu généralement comme un corollaire de l'octroi, lui confère un mécanisme de sauvegarde du principe monarchique propre à pallier l'éventuel refus de concours du parlement. Ce droit de prendre des ordonnances en application des pleins pouvoirs se rattache, dans sa délimitation, au modèle de la Charte de 1814 qui autorise des « ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État²² » et, plus généralement, à la doctrine française de la Restauration selon laquelle le monarque demeure maître d'invalider un acte par la procédure des ordonnances dites de nécessité. Ainsi, dans une formulation qui n'est pas sans rappeler celle du célèbre article 14 de la Charte, l'article 89 de la Constitution wurtembergeoise de 1819 dispose que « le roi a le droit, sans la collaboration de l'assemblée, de rendre des ordonnances et d'adopter les mesures nécessaires pour l'exécution et le maintien des lois ainsi que de

¹⁸ Le raisonnement de G. Jellinek, qu'on rencontre également dans les écrits de P. Laband ou de R. Carré de Malberg, selon lequel l'acte de volonté législative est exclusivement un acte du monarque, auquel le parlement a donné préalablement son assentiment, est cependant mené à l'aune de la Constitution prussienne du 31 janvier 1850 qui reconnaît un droit d'initiative législative partagée et un droit d'amendement affecté d'aucune restriction, c'est-à-dire un aménagement de la puissance législative quelque peu différent de celui de la Charte française. Pour Rials, « Essai sur le concept de monarchie limitée... », *op. cit.*, p. 117, dans la Charte française de 1814, « le roi, qui tient l'initiative, qui verrouille l'amendement et qui jouit de la libre sanction n'est pas seulement la pièce maîtresse de la puissance législative, il est [...] la puissance législative elle-même ».

¹⁹ *Les institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, Paris, Félix Alcan, 1915, p. 84.

²⁰ « La théorie juridique des Chartes », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1953, p. 163-175.

²¹ *Loc. cit.*, p. 168.

²² Ces ordonnances ne sont pas, comme en France après 1830 ou en Belgique après 1831, expressément subordonnées à la loi. D'après la Constitution prussienne révisée du 31 janvier 1850, les ordonnances royales prises en application des pleins pouvoirs doivent être, contrairement au principe de la Charte de 1814 ou de la pratique de l'Allemagne du sud, soumises après coup à l'approbation des Chambres.

prendre dans les cas urgents toutes les mesures exigées pour la sûreté de l'État ». De même, la Constitution de Bade autorise, dans son article 66, le grand-duc à « prendre toutes les mesures et à rendre tous les règlements et ordonnances nécessaires pour la sûreté de l'État ». Elle précise qu'« il statue sur les objets qui, par leur nature, rentrent dans les attributions de l'assemblée, quand le bien de l'État l'exige et que tout retard ferait manquer le but ».

La postérité de l'article 14 de la Charte française trouve, plus tard, une autre de ses manifestations dans les pouvoirs exceptionnels dont dispose le Président de la République de Weimar sur le fondement de l'article 48 de la Constitution de 1919 qui dispose que ce dernier peut prendre, si la sécurité et l'ordre publics sont gravement menacés dans le pays, toute mesure pour les rétablir. On sait que la limite énoncée dans l'alinéa 3, prévoyant que de telles mesures devaient être rapportées à la demande du parlement, s'est révélée illusoire. Le dispositif de cet article dans lequel, comme l'écrit Kelsen²³, « la Constitution s'est, pour ainsi dire, retirée », va se révéler être une redoutable boîte de Pandore.

Une parlementarisation inéluctable de la pratique politique ?

Avant que l'élaboration des Constitutions de l'Allemagne du sud ne confère une intelligibilité nouvelle à l'expression *monarchie constitutionnelle*, cette dernière est appréhendée par la doctrine d'outre-Rhin comme une coexistence harmonieuse du monarque et de la représentation populaire. Une fois sortie de ce « temps de l'innocence²⁴ », la réalité politique, désormais marquée par un jeu de méfiances et de suspicions réciproques, devient lourde de conflits potentiels. Définie à l'aune de la Charte française qui ne dit mot des moyens de dénouer un éventuel conflit, l'articulation dualiste des pouvoirs se révèle être l'enceinte derrière laquelle se retranche le pouvoir exécutif monarchique pour faire face aux nouvelles prétentions parlementaires. Dans les années qui précèdent la Révolution libérale de 1848, la Diète de Bade joue un rôle d'avant-garde dans ces « batailles des Chambres » qui opposent le gouvernement monarchique au parlement.

L'antagonisme entre le monarque et le parlement se produit très généralement dans le domaine de la législation. En effet, l'activité gouvernementale demeure un domaine du monarque. À l'instar des pouvoirs reconnus à Louis XVIII dans la Charte, le monarque nomme et révoque ses ministres et dispose d'une pleine autorité dans le domaine des affaires étrangères et militaires. Les conflits constitutionnels d'envergure naissent, dans le domaine législatif et financier, quand le monarque nomme un gouvernement conservateur de combat qui doit faire face à une majorité parlementaire libérale. Ces affrontements concernent, le plus généralement, la question du droit électoral ou de la liberté de la presse, ainsi que des considérations militaires, budgétaires ou fiscales. Ils ne portent que rarement, ou alors indirectement, sur la formation du gouvernement.

²³ *Qui doit être le gardien de la Constitution ?*, traduit par S. Baume, Paris, M. Houdiard, 2006, p. 67.

²⁴ F. C. DAHLMANN, dans la préface de sa *Politik, auf den Grund und das Mass der gegebenen Zustände zurückgeführt*, 2nd éd., Leipzig, Weidmann, 1847, parle des « temps de l'innocence » de la vie constitutionnelle allemande à propos des premières années du XIX^e siècle.

À l'instar de la Charte de 1814, la Constitution prussienne de 1850 consacre le principe de la responsabilité des ministres ; néanmoins, pas plus que le texte français, elle ne précise les conséquences d'une telle responsabilité qui n'implique donc pas une dépendance des membres du gouvernement envers le parlement. En effet, le droit de mettre les ministres en accusation ne donne aux Chambres aucune influence sur la nomination et la révocation de ces derniers. À l'instar des autres constitutions allemandes du XIX^e siècle, l'acte constitutionnel prussien de janvier 1850 n'admet que la seule responsabilité pénale des ministres et nullement leur responsabilité politique qui, en rendant les Chambres juges de l'opportunité de leurs actes, est jugée incompatible avec le principe monarchique. À cet égard, on sait que la transition du régime de séparation des pouvoirs vers un régime parlementaire s'opère, en France, par l'affirmation d'un pouvoir ministériel — responsable des actes du monarque par le biais du contreseing — et le dépassement d'une conception purement pénale de la responsabilité ministérielle. D'une part, le pouvoir ministériel, « réalisant une scission au sein de l'exécutif, vient rompre le dualisme de la monarchie limitée²⁵ ». D'autre part, dès que le pouvoir de révocation des ministres — dont dispose traditionnellement le monarque — devient partagé avec le parlement, le ministère se détache de la dépendance exclusive du monarque et devient l'exutoire par lequel s'atténue la portée des conflits politiques. *A contrario*, en Allemagne, le monarque peut faire obstacle à l'influence des décisions de la majorité parlementaire et demeure en mesure de renvoyer, de sa propre autorité, un gouvernement. L'incapacité des chambres à pouvoir concourir à la formation du gouvernement ou à pouvoir destituer ce dernier participe d'une réalité politique où la société, loin d'être intégrée dans l'État par ses représentants, fait seulement face à ce dernier par le biais du parlement. L'autonomisation de la sphère étatique réduit l'intervention de la société à l'exercice, par le biais des assemblées, d'un simple droit de participation à la législation.

Au XIX^e siècle, si la pratique du *constitutionnalisme monarchique* est marquée, de part et d'autre du Rhin, par des moments de confrontation entre l'exécutif monarchique et le parlement, elle connaît également une normalisation propice à des phases législatives réformatrices. En effet, aussi longtemps que les acteurs se plaisent à reconnaître l'articulation dualiste des pouvoirs comme le principe fondamental de l'ordre constitutionnel établi, ce dernier ne conduit pas, par lui-même, au dépassement de ce dualisme (comme l'a montré Stéphane Rials, à partir du texte de 1814, « il n'y avait nulle fatalité parlementariste »). Ainsi, ni le conflit constitutionnel prussien ni le conflit constitutionnel danois n'emporte *in fine* un tel dépassement car les acteurs sont disposés, après la bataille, à revenir au compromis originel. En France, la Charte de 1814, dotée d'une élasticité que lui confère l'imprécision de ses termes, s'est révélée être un texte susceptible d'infléchissement, comme en témoigne en novembre 1827 le déplacement des forces politiques provoqué par le désaveu du gouvernement Villèle (Léon Duguit²⁶ écrit, à cet égard, que « l'avènement du ministère Martignac, le 4 janvier 1828, marque le moment où le régime parlementaire est devenu vraiment une réalité »). Après la formation du ministère Polignac qui engage ouvertement, en août 1829, une épreuve de force portant sur l'interprétation de la Charte, le dernier Bourbon, confronté à l'adversité du

²⁵ R. CAPITANT, « Régimes parlementaires », in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, p. 35.

²⁶ *Traité de droit constitutionnel*, 3^e éd., II : La théorie générale de l'État, Paris, E. de BOCCARD, 1928, p. 820.

parlement, s'efforce en vain, par les ordonnances de Saint-Cloud, de délier en sa faveur la structure dualiste.

Dans les années consécutives à la rédaction de la Constitution de 1850, la vie politique en Prusse rappelle encore, sous bien des rapports, la France de la Restauration. La base de l'État est une Charte imprécise dont l'interprétation des termes n'est jamais clairement et définitivement fixée et qui élabore une coexistence de deux pouvoirs s'efforçant de trouver les formes de leur coopération. Si Louis XVIII avait pris appui sur la tradition monarchique française pour « évite[r] de penser la spécificité de l'objet *monarchie constitutionnelle*²⁷ », Frédéric-Guillaume IV, hostile au nouvel ordre politique et social né des événements révolutionnaires de 1848, se refuse, quant à lui, à reconnaître la nature des principes constitutionnels affirmés dans le texte auquel il a pourtant prêté serment. Le succès obtenu en France par le coup d'État de Louis-Napoléon Bonaparte encourage, outre-Rhin, les conservateurs à demander l'abrogation ou une profonde révision de la Constitution prussienne de 1850. À cet égard, le gouvernement prussien, peu disposé à accomplir des actions aussi radicales, travaille uniquement à modifier par des voies légales les institutions jugées incompatibles avec la pérennité de l'autorité monarchique. Si l'entourage piétiste du monarque et une fraction de la noblesse rêvent encore d'un retour à une société hiérarchisée et organisée par ordres, les ministres ont une vue plus réaliste des choses. À l'opposé des libéraux de la Restauration française soucieux d'approfondir la vérité politique du régime établi par la Charte, les acteurs prussiens ne désirent pas interpréter plus avant le compromis constitutionnel. La lassitude et l'indifférence consécutives à la tourmente révolutionnaire de 1848 conduisent à une pratique politique où le gouvernement et le parlement se font face comme deux pouvoirs séparés. Les Chambres ne voient leur devoir que dans le fait d'empêcher le gouvernement, dont l'autonomie est acceptée comme immuable, de porter atteinte à la liberté des citoyens.

Ainsi, alors qu'en France la pratique avait conféré à la Charte de 1814 une tonalité parlementaire dont sa lettre était dépourvue, la période post-révolutionnaire prodigue à la Constitution prussienne une teneur conservatrice et autoritaire. Pour Frédéric-Guillaume, la primauté du prince constitue le seul correctif possible à la « Constitution française » selon la formule ironique qu'il emploie pour désigner la Constitution prussienne de 1850 largement inspirée de la Charte de 1814. Ainsi, persuadé qu'un gouvernement ministériel constitue le premier pas vers le régime parlementaire, Frédéric-Guillaume considère que les ministres ne sont en rien dégagés, du fait de leur responsabilité constitutionnelle, de leur devoir d'obéissance à son égard. Plus tard, à l'automne 1862, quand Bismarck est nommé à la présidence du conseil des ministres par Guillaume Ier, il se déclare, « tout comme les ministres de Louis XVIII, [...] ministre du roi, non de la majorité » ; cependant, contrairement à ces derniers, « il sut se passer de cette majorité et gouverner sans elle : la confiance du roi lui suffisait »²⁸. Toute évolution de la Constitution prussienne dans un sens parlementaire se trouve ainsi paralysée. L'enseignement historique ici délivré apparaît clairement à rebours de la fable historiographique d'une marche inéluctable vers le régime parlementaire.

²⁷ P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible...*, op. cit., p. 58.

²⁸ J. BARTHÉLÉMY, *Les institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, op. cit., p. 85-86.

CONCLUSION

La forme du *constitutionnalisme monarchique* s'est maintenue, outre-Rhin, tout au long du XIX^e siècle. En effet, si la réception des principes constitutionnalistes s'opère sous l'égide du modèle de la Restauration française, l'évolution ultérieure des pays allemands se traduit par une rupture avec le développement politique occidental. Les événements de 1830, qui aboutissent en France à l'établissement d'une « monarchie préparlementaire²⁹ », mettent fin à l'homogénéité des développements constitutionnels allemand et français. Certes, la Constitution belge de 1831, bien que nombre de ses dispositions ne soient qu'un miroir de la Charte française de 1830, est alors considérée outre-Rhin comme le nouvel « idéal constitutionnel ». Elle influence ainsi fortement les travaux de l'assemblée nationale constituante menés, à partir de mai 1848, au sein de l'Église Saint-Paul, et le processus constituant qui conduit à la Constitution prussienne de décembre 1848. Toutefois, ces textes présentent de fortes divergences. En octobre 1830, dans une Belgique libérée du joug des Néerlandais, la commission nommée par le gouvernement provisoire pour rédiger une constitution se trouve dans la nécessité de poser les principes juridiques d'un nouvel ordre étatique. La situation est tout autre dans la Prusse de 1848 où le fondement de l'ordre politique — l'État unitaire monarchique — subsiste et ne doit pas être modifié. En outre, le monarque belge se trouve, historiquement et juridiquement, non pas *devant* la Constitution, mais reçoit sa fonction *par* la Constitution (c'est un roi fonctionnaire qui n'est pas un pouvoir constituant, mais un pouvoir constitué). À l'opposé, en Prusse, l'affirmation de réserves monarchiques et la procédure de l'octroi assurent la permanence de la forme historique de la monarchie des Hohenzollern.

Plus tard, à partir de la fondation du *Reich* en 1871, le principe monarchique, dans son sens metternichien — garantir au monarque constitutionnel, nonobstant toutes les compétences relevant de la représentation populaire, la possession de la plénitude du pouvoir étatique —, disparaît et acquiert une nouvelle signification. Le principe de la souveraineté royale est désormais assuré par la technique juridique des « réserves existentielles » en vertu de laquelle le droit de co-participation de la représentation populaire est exclu de certains domaines de décision³⁰. Dans l'Empire wilhelminien où la continuité de l'ancien régime absolutiste demeure préservée derrière la façade constitutionnelle, le pouvoir monarchique « ne possède pas seulement l'autorité (*Autorität*), mais également la puissance (*Macht*)³¹ ». À cet égard, la définition doctrinale de l'État-personnalité juridique comme sujet du pouvoir de domination permet de soutenir que le gouvernement monarchique ne peut être tenu en échec par les assemblées représentatives puisque c'est lui seul qui exerce, *in fine*, la puissance de domination de l'État. La question du sujet de la

²⁹ . S. RIALS, « Essai sur le concept de monarchie limitée... », *op. cit.*, p. 124.

³⁰ Les « réserves existentielles » sont généralement formulées expressément dans la Constitution : sont ainsi énoncés de manière explicite le droit de l'exécutif de dissoudre le parlement, le droit de prendre des décrets-lois, le pouvoir de décréter l'état de siège, le pouvoir en matière de politique étrangère, le droit d'exercer le pouvoir de commandement militaire ou de décider entre la guerre et la paix. À côté des « réserves » expressément formulées dans la loi constitutionnelle, certaines « réserves » peuvent également se déduire tacitement du contexte général de la Constitution. Il existe ainsi une « réserve existentielle » tacite au profit de l'exécutif royal qui exclut le contreséing et la responsabilité ministériels dans le domaine du commandement militaire.

³¹ . E. R. HUBER, *Deutsche Verfassungsgeschichte...*, III, p. 26.

souveraineté, à laquelle répondaient les actes constitutionnels par l'affirmation du principe monarchique, se trouve alors annexée à une définition formelle et organique de l'État.

Dans la mesure où l'histoire politique anglaise et française conduit rapidement à des modèles constitutionnels qui s'éloignent de l'esprit de la Charte octroyée par Louis XVIII, les principes constitutionnels de l'Europe de l'ouest cessent de servir de source d'inspiration à une réforme politique en Allemagne. À partir des années 1840, la perception que les Allemands ont d'eux-mêmes est de plus en plus marquée par la conscience d'établir un modèle constitutionnel particulier. Ce dernier consiste alors en l'accentuation des éléments contenus dans les constitutions de l'Allemagne du sud, éléments jugés désormais altérés ou abandonnés dans les constitutions de l'Europe de l'ouest. Même l'Acte constitutionnel français de 1814, désormais apprécié à l'aune de sa révision de 1830, fait l'objet d'une déconsidération. Ainsi, selon Friedrich Bülow³², les efforts déployés par la France pour dépasser, par l'importation du modèle anglais, son modèle constitutionnel révolutionnaire n'ont abouti qu'à des malentendus car les acteurs politiques français ont estimé à tort que la doctrine de la mixité des formes étatiques avait pu être réalisée, en Angleterre, dans la forme d'un partage des pouvoirs. C'est une telle confusion qui a conduit à une mauvaise structure des constitutions, dont témoignerait en particulier la Charte de juin 1814.

La conscience d'un développement particulier est très largement partagée après 1871 quand apparaissent des contrastes très perceptibles entre l'Empire allemand et les systèmes politiques français ou anglais devenus parlementaires. Impuissante à faire face à tous les défis lancés par la modernité politique, l'Allemagne érige alors ses archaïsmes en signes identitaires. Cette affirmation d'une voie historique particulière de l'Allemagne constitutionnelle doit pourtant être nuancée. D'une part, elle renferme l'intention discutable de définir un processus historique à partir d'une soi-disant « normalité » de l'histoire constitutionnelle française ou anglaise. D'autre part, elle ne peut négliger ce que l'identité politique allemande du XIX^e siècle doit à l'influence décisive de la Charte française de 1814³³.

Comme en témoigne l'évolution historique du Danemark, le constitutionnalisme monarchique caractérisé par la prédominance politique du monarque pouvait, tout en conservant le cadre juridique constitutionnel établi, se transformer en une monarchie parlementaire, et cela même après un conflit constitutionnel se concluant, comme en Prusse, en faveur des forces conservatrices. Toutefois, deux particularités de l'évolution constitutionnelle allemande (la question nationale et la nature fédérale de l'ordre étatique) ont sans cesse retardé un passage plus précoce vers un constitutionnalisme monarchique à dominance parlementaire. Ces deux spécificités rendent difficile, si ce n'est fort improbable, tout approfondissement parlementaire³⁴. Dans le cadre de la Constitution

³² « Der constitutionelle Staat in England, Frankreich und Deutschland », *Neue Jahrbücher der Geschichte und Politik*, I, 1843, p. 1 et sq.

³³ Sur la question de l'existence d'une voie particulière (*Sonderweg*) empruntée par l'Allemagne constitutionnelle du XIX^e siècle, voir M. KIRSCH, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1999, qui écarte la thèse du *Sonderweg* en englobant la monarchie limitée allemande dans le modèle européen du « constitutionnalisme monarchique ».

³⁴ L'histoire du pays de Bade est assez éloquent à cet égard : l'État badois se trouve conduit, à différentes reprises, à déplacer le système de balance de la monarchie constitutionnelle au

impériale de 1871 qui combine purement et simplement le modèle français de 1814/30 avec la tradition fédérale de la Confédération germanique, le dépassement de la structure monarchique traditionnelle, par la fondation d'un Empire au sein duquel le *Kaiser* est réduit à l'exercice d'un *Praesidium*, renforce encore l'articulation du constitutionnalisme et du fédéralisme et fait de cette étroite imbrication l'obstacle majeur à toute parlementarisation du régime. De surcroît, alors qu'en France la bourgeoisie instruite et aisée voit ses intérêts institutionnalisés, elle demeure, outre-Rhin, dans une position plus ou moins subordonnée au sein d'une structure encore fortement aristocratique. Il est symptomatique, à cet égard, que l'Acte fédéral allemand de 1815 ne contienne pas, à la différence de la Charte de 1814, des dispositions assurant l'égalité civile de toutes les classes sociales et l'accès de tous les Allemands à tous les emplois publics. Fondé sur une Charte qui accepte la société égalitaire et individualiste du Code civil, le régime français de la Restauration est celui d'une monarchie « pure » qui couronne une société révolutionnaire.

Au regard du processus européen de réception d'un modèle étranger, la Charte française de 1814 apparaît comme une clef de déchiffrement de la structure fondamentale des constitutions allemandes. Sa perception comme modèle connaît cependant des inflexions au cours du XIX^e siècle. En un premier temps, elle se présente comme le texte de référence au regard duquel s'opère l'importation du *constitutionnalisme monarchique*. Alors que sa rédaction manifeste, en France, un désir de restauration monarchique propre à « panser les plaies de l'histoire³⁵ », elle est copiée, outre-Rhin, par des princes qui n'ont nul passé tragique à exorciser et sont essentiellement soucieux d'assortir leur autorité d'un correctif constitutionnel sans renoncer à la prérogative monarchique. Elle offre à ces derniers le modèle d'une éducation constitutionnelle s'opérant aux marges de la modernité politique. En un second temps, une fois concurrencée par d'autres sources d'inspiration, la Charte de 1814 devient un texte dont les acteurs écartent la lecture libérale pour imposer et assurer, à la faveur de diverses réappropriations, la permanence d'une interprétation monarchique. Alors qu'elle est appréhendée, en France, comme un texte qui « ne définit la vie constitutionnelle que *du dehors*³⁶ » et laisse à la pratique le soin d'inventer ses formes de réalisation, elle demeure, de l'autre côté du Rhin, un modèle légal contraignant jugé propre à inspirer et à circonscrire une pratique politique déterminée. La prégnance de son influence y procède d'une fidélité à la *lettre* qui épuise toute tentative d'en éprouver *l'esprit* ou, du moins, d'en imposer une compréhension plus libérale que celle que lui conféraient, à l'origine, ses rédacteurs. La stricte lecture juridique exigée par la technique de l'octroi fait écran à la possibilité d'une lecture plus factuelle.

Son empreinte durable dessine ainsi le paradoxe suivant : imitée dans certains pays d'outre-Rhin pour accompagner l'entrée de l'Allemagne dans l'histoire constitutionnelle européenne, elle est convoquée plus tard, même

profit du parlement et à instaurer, ce faisant, une situation constitutionnelle comparable à celle de la monarchie de Juillet. Cependant, comme l'observe M. KIRSCH, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert...*, *op. cit.*, p. 372, la question nationale empêche, de manière répétée, toute stabilisation d'un tel processus de développement, comme en témoignent, au début des années 1830, d'une part, le fait que le gouvernement Winter se trouve contraint, sous la pression de la Confédération, de retirer une loi de la presse libérale et de suivre une ligne politique plus modérée, mais aussi, d'autre part, le fait que l'expérimentation d'un libéralisme comme parti de gouvernement échoue, dans les années 1860, en raison des questions politiques nationales.

³⁵ P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible...*, *op. cit.*, p. 15.

³⁶ J.-J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, 9^e éd., Paris, Armand Colin, 2001, p. 177.

dans sa forme révisée de 1830, pour contribuer à l'affirmation d'une voie particulière qui se tient à l'écart de cette histoire.

Jacky Hummel est Professeur agrégé de droit public à l'Université Rennes 1. Il est notamment l'auteur de : Le constitutionnalisme allemand (1815-1918) : Le modèle allemand de la monarchie limitée, Paris, P.U.F., 2002 ; Carl Schmitt. L'irréductible réalité du politique, Paris, Michalon, 2005 ; Essai sur la destinée de l'art constitutionnel, Paris, Michel Houdiard, 2010.