

# Armel Le Divellec

## LA CHARTE DE 1814 DANS L'HISTOIRE DES CONSTITUTIONS POLITIQUES LIBÉRALES.

### UN TOURNANT DU CONSTITUTIONNALISME EUROPÉEN CONTINENTAL

Le peu d'appétence de la culture française contemporaine pour les questions institutionnelles se signale une fois encore par l'absence d'intérêt ou du moins le faible intérêt qu'a suscité le bicentenaire de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814<sup>1</sup>. Cette attitude est intellectuellement choquante car non seulement la Charte de Louis XVIII représente un moment essentiel de notre histoire constitutionnelle nationale — bien que certains préjugés (confinant au sectarisme) de l'idéologie républicaine française aient depuis longtemps réussi à taire une partie des racines constitutionnelles de notre démocratie contemporaine — mais encore, plus largement, parce que l'année 1814 constitue un moment charnière dans l'histoire du constitutionnalisme libéral européen moderne.

Au-delà de ce constat, il existe un paradoxe bien souvent rencontré dans l'histoire : la modernité emprunte parfois le détour de la tradition voire de l'archaïsme, quand elle n'en épouse pas jusqu'aux formes. Contrairement à certaines apparences et sans doute aussi aux intentions de ses concepteurs, la Charte de 1814 a été, tout bien considéré, un texte constitutionnel éminemment « moderne », audacieux et fécond pour l'avenir national et, on tentera de le montrer, également européen.

Ce texte — la Charte — est pourtant rarement envisagé en lui-même avec toute l'attention nécessaire. L'objet spécifique du propos qui va suivre est de tenter de situer la Charte en tant que texte dans la grande histoire des constitutions formelles modernes, spécialement en Europe, afin d'éclairer sa spécificité, sa richesse comme ses limites, sa portée enfin pour une culture constitutionnelle occidentale qui reste dominée par la foi en l'écrit.

Ce faisant, on ne se dissimulera pas pour autant que le retour au texte ne saurait suffire ; qu'il faut évidemment prendre en considération ce qu'un texte ne peut pas dire — qu'il peut, au mieux, suggérer, sans être en mesure de garantir lui-même l'effectivité de ses énoncés — et, au fond, que le principe d'énergie sans lequel il n'est pas de constitution effective, se situe toujours en dehors du texte constitutionnel lui-même.

Cinq points distincts seront successivement abordés dans la présente étude :

- le style de la Charte par rapport à ses devancières ;

---

<sup>1</sup> Au surplus, une étrange frugalité scientifique affecte tout particulièrement, en France, la période 1814-1848. Il n'est que de voir, dans les rayonnages des grandes librairies, le déséquilibre quantitatif entre, d'une part, les ouvrages portant sur la Restauration et la Monarchie de Juillet et, d'autre part, les ouvrages relatifs à d'autres périodes de l'histoire française moderne (notamment la période napoléonienne ou bien même la pourtant éphémère Deuxième République). Ce déficit est, il est vrai, en partie comblé, chez les historiens, par la qualité des travaux notamment d'Emmanuel de Waresquiel et de Benoît Yvert depuis une vingtaine d'années, chez les juristes, par ceux, marquants, de Stéphane Rials et Alain Laquièze, et enfin l'ouvrage de Pierre Rosanvallon.

- le contenu de la Charte au regard des précédentes constitutions françaises depuis 1791 ;
- la question du lien de filiation avec la Constitution anglaise de l'époque ;
- la confrontation avec les trois principales constitutions écrites d'Europe au début du XIX<sup>e</sup> siècle (Suède, Norvège, Pays-Bas) ;
- l'influence de la Charte à l'étranger.

## I. LE STYLE DE LA CHARTE AU REGARD DE SES DEVANCIÈRES

La Charte de 1814 peut tout d'abord être replacée dans l'histoire des constitutions politiques modernes sous l'angle de la question de son style général. Par « style », j'entends sa présentation et son genre d'expression et d'écriture, qui touchent tant à la forme qu'au fond<sup>2</sup>.

À cet égard, les premières constitutions formelles modernes participaient d'un genre, d'un style que j'ai proposé d'appeler le style *littéraire*, caractérisé notamment par le peu d'attention porté à la présentation des énoncés, leur formulation dans une prose ampoulée et volubile, plus proche d'un discours que d'un catalogue de commandements impératifs. Les exemples sont nombreux parmi les textes constitutionnels du XVII<sup>e</sup> et du XVIII<sup>e</sup> siècles, ainsi les constitutions de l'Interregne anglais (spécialement l'*Instrument of Government* de Cromwell de 1653), les constitutions des colonies d'Amérique du Nord avant la fondation des États-Unis, mais aussi, sur le continent européen, les Constitutions de la Suède (1719, 1720 et 1772) et de Pologne (1791).

À partir de la toute fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, apparaît peu à peu un autre style, que j'ai proposé d'appeler le style *technique*. À l'inverse du style littéraire, il est marqué par une présentation plus structurée (en diverses subdivisions internes, avec numérotation de paragraphes, des titres, *etc.*), une écriture globalement plus concise, sobre et serrée, bref une forme d'expression se voulant plus directement normative. Inauguré par plusieurs constitutions des jeunes États américains après la Déclaration d'indépendance de 1776 (en particulier celle du Massachusetts de 1780), le style technique avait commencé à se diffuser en Europe avec la Constitution française de 1791 et fut perfectionné par les constitutions françaises ultérieures<sup>3</sup>, même si le style littéraire a pu encore parfois subsister à cette époque (comme on le verra plus avec la Constitution suédoise de 1809).

Sous ce rapport, il ne fait pas de doute que la Charte de 1814 épouse, pour l'essentiel, la forme tout fraîchement « moderne » du style essentiellement technique<sup>4</sup>. De ce point de vue, elle présente d'évidents éléments de continuité avec les constitutions de l'époque révolutionnaire :

---

<sup>2</sup> On me pardonnera de renvoyer à mon article : « Le style des constitutions écrites modernes. Une esquisse sur les trois types de l'écriture constitutionnelle (XVII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles) », *Jus Politicum*, n° 10, été 2013 (<http://www.juspoliticum.com/Le-style-des-constitutions-ecrites,738.html>) et Dalloz, vol. V, 2013, p. 131-160.

<sup>3</sup> Un peu paradoxalement, c'est notamment par les nombreux textes napoléoniens (pour la France comme pour les États sous son influence) des années 1799-1814 (pourtant peu libéraux et peu effectifs) qu'il fut amélioré.

<sup>4</sup> Alain Laquière a consacré d'intéressants développements dans sa thèse à la question de la forme de la Charte et ses implications : *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, PUF, « Léviathan », 2002, p. 59-76.

- Quoique le titre de « constitution » ait été volontairement évité grâce au (beau) titre de « Charte constitutionnelle », le terme même de constitution est employé à plusieurs reprises tant dans la Déclaration de Saint-Ouen<sup>5</sup> que dans le préambule<sup>6</sup>.

- La Charte est structurée en sept titres (auxquels s'ajoute un huitième intitulé « Articles transitoires »), eux-mêmes ordonnés d'une manière réfléchie (ou que l'on peut même qualifier de « logique »)<sup>7</sup>.

- Chacun des 76 articles est numéroté<sup>8</sup>.

- Les phrases sont courtes (une à deux lignes sauf de rares exceptions).

On trouve toutefois quelques (menues) exceptions au style technique, à travers quelques passages littéraires, soit surabondants, soit déclaratifs, c'est-à-dire dans un style qui n'est pas directement normatif. Ainsi l'article 24 dispose-t-il : « La Chambre des Pairs est *une portion essentielle* de la puissance législative » ; ou bien encore l'article 65 : « L'institution des jurés est conservée. Les changements *qu'une plus longue expérience ferait juger nécessaires*, ne peuvent être effectués que par une loi ». Dans ces deux cas, on est en face d'énoncés (ou de parties d'énoncés) techniquement superflus, qui ne comportent pas de charge normative, comme les constitutions littéraires en étaient truffées.

Et aussi, en un sens, l'article 4, qu'il faut lire à la suite des trois premiers : « *Leur* liberté individuelle est également garantie, personne ne pouvant être poursuivi ni arrêté que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit ». Il tend à montrer que l'on a un peu artificiellement découpé en articles (les quatre premiers) un paragraphe conceptuellement unique.

L'article 8, quant à lui, énonce le droit de tout Français de « publier et de faire imprimer (ses) opinions, en se conformant aux lois *qui doivent réprimer les abus de cette liberté* ».

On notera enfin que l'article 63 évoque la possibilité d'instituer des juridictions prévôtales, *si leur rétablissement est jugé nécessaire*, formule pour le moins non normative mais destinée à légitimer par avance un choix politique (qui avait les faveurs des Ultras).

Ces exceptions n'enlèvent rien au fait que la Charte était bien fondamentalement conçue comme un texte à vocation normative au sens technique du terme, comme le confirme notamment l'article 68 sur le Code civil et les lois antérieures à 1814<sup>9</sup>. On peut en outre citer, à cette occasion, le vibrant plaidoyer de l'ancien constituant puis Thermidorien, devenu en

---

<sup>5</sup> Il l'est par évocation du « plan de constitution proposé par le Sénat » (2<sup>e</sup> phrase), dont il est dit que la plupart de ses articles « ne peuvent dans leur forme actuelle devenir lois fondamentales de l'État ». Mais surtout par la 3<sup>e</sup> phrase : « Résolu d'adopter une *constitution libérale* [...] » et « nous engageant [...] à donner pour base à *cette constitution* les garanties suivantes ».

<sup>6</sup> « En même temps que nous reconnaissons qu'une *constitution libre et monarchique*... » (§ 4).

<sup>7</sup> *Droit public des Français — Forme du gouvernement du Roi — De la Chambre des Pairs — De la Chambre des députés des départements — Des ministres — De l'ordre judiciaire — Droits particuliers garantis par l'État — Articles transitoires.*

<sup>8</sup> À proprement parler, les « articles » ne sont pas désignés comme tels dans l'original de la Charte, mais il s'agit simplement d'une succession de mesures numérotées, « à la manière des anciennes lettres patentes », observe A. Laquière (*op. cit.*, p. 62). La tendance à la présentation formelle moderne de l'écriture voisinait donc avec le style ancien.

<sup>9</sup> Art. 68 : « *Le Code civil et les lois actuellement existantes qui ne sont pas contraires à la présente Charte restent en vigueur jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé* ».

1814 Pair de France, le Comte de Lanjuinais (il était d'ailleurs professeur de droit) sur la pleine juridicité de la Charte :

Ce n'est pas seulement, comme on a osé le dire, une collection de principes à consulter par les chambres, un amas de maximes sans application nécessaire ; elle définit nos droits ; elle déclare et limite nos grands pouvoirs ; elle remplace toutes les constitutions précédentes ; elle abroge expressément les lois secondaires qui la contredisent ; elle est supérieure à toutes nos autres lois, et conséquemment, à tous les actes d'exécution, c'est-à-dire aux ordonnances royales, aux arrêtés administratifs, et à la jurisprudence des tribunaux<sup>10</sup>.

Enfin, le style de la Charte peut, selon nous, être qualifié de « technique ouvert », qui ne prescrit pas d'emblée et de façon univoque un système de gouvernement précis. On peut encore parler d'une constitution essentiellement institutionnelle, en ce sens qu'elle crée (ou reconnaît) avant tout des institutions dont les relations mutuelles ne sont définies qu'imparfaitement, que la concrétisation du texte, et sa pratique seules permettront de fixer.

Ce point fondamental est trop peu souligné, naguère comme aujourd'hui, en raison d'un penchant largement répandu consistant à prêter aux textes constitutionnels une force magique d'autoréalisation. Dès l'été 1815, un acteur contemporain, Prosper de Barante, l'avait senti, qui précisait :

L'esprit dans lequel la Charte sera exécutée, la direction qu'on suivra en se conformant à ses prescriptions sont donc les seules questions à traiter ici, car il ne faut pas oublier que les formes extérieures des lois laissent souvent une telle latitude pour le maniement réel des affaires que, sans paraître s'en écarter, on arrive à des résultats tout différents<sup>11</sup>.

Le jeune doctrinaire avait donc déjà conscience qu'une constitution écrite n'établit pas un « programme » si serré, qu'il pourrait se réaliser automatiquement de lui-même, à la manière d'un piano mécanique. Cela reste d'ailleurs vrai, dans une large mesure, au XXI<sup>e</sup> siècle, quoique la plupart des constitutions soient bien plus détaillées et que le style technique soit généralement plus marqué encore.

---

<sup>10</sup> *Constitutions de la Nation française avec un essai de traité historique et politique sur la Charte et un recueil de pièces corrélatives*, Paris, Librairie constitutionnelle, 1819, t. 1, p. 3. Il ajoutait en note, à ce même passage : « J'ai sous les yeux deux éditions de la Constitution et des cinq Codes publiées à Paris, en 1818, in-8°. Dans les deux, cette loi de nos lois est rejetée, plus que ridiculement, à la fin du dernier des cinq Codes, et après le Tarif de la procédure. La Charte et ses principes ne font point encore partie de l'enseignement de nos écoles ! » (*ibid.*).

<sup>11</sup> *Mémoire sur les institutions politiques et constitutionnelles de la France, telles que le Roi se propose de les établir définitivement*, juillet 1815, publié dans les *Souvenirs du Baron de Barante*, Paris, Calmann Lévy, 1890-1901, t. 2, p. 169-176 (cité par J. BARTHÉLÉMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, Giard & Brière, 1904, p. 11 et P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, Paris, Fayard, 1994, p. 268-273).

## II. LE CONTENU DE LA CHARTE AU REGARD DES PRÉCÉDENTS FRANÇAIS DEPUIS 1789

Si l'on compare le contenu de la Charte de Louis XVIII aux constitutions françaises antérieures, force de constater qu'elle marque une inflexion, mieux : elle constitue un tournant majeur dans l'histoire constitutionnelle française. Mais son originalité concerne essentiellement l'organisation du pouvoir tandis qu'elle s'inscrit au contraire dans le sillage de ses devancières en ce qui concerne les principales garanties procurées aux individus et à l'ordre socio-politique inauguré par la Révolution de 1789.

### A. Les éléments de continuité : les garanties en faveur de la liberté individuelle et de l'ordre socio-politique

L'une des principales habiletés politiques des rédacteurs de la Charte fut, à l'évidence, l'insistance sur un ensemble de garanties accordées à la France de 1814, signifiant de manière non équivoque que la Restauration ne serait pas un retour pur et simple à l'Ancien Régime. La Déclaration de Saint-Ouen l'avait d'ailleurs elle-même annoncée par un début d'énumération<sup>12</sup>. Il s'agissait, bien sûr, de rassurer.

D'où la mise en exergue, en tête du texte, avant tout précision sur la forme de l'État ou du gouvernement (il y avait, certes, le fameux Préambule) d'un premier Titre intitulé « *Droits publics des Français* » (articles 1 à 12)<sup>13</sup> qui reprend les principaux acquis de la Révolution, à commencer par les libertés proclamées par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 :

- 1. « Les Français sont égaux devant la loi [...] »<sup>14</sup>.
- 2. « Ils contribuent indistinctement, dans la proportion de leur fortune, aux charges de l'État ».
- 3. « Ils sont tous également admissibles aux emplois civils et militaires. »
- 4. « Leur liberté individuelle est également garantie, personne ne pouvant être poursuivi ni arrêté que dans les cas prévus par la loi, et dans les formes qu'elle prescrit. »

---

<sup>12</sup> La Déclaration indique vouloir « donner pour base à cette constitution les garanties suivantes : « [...] La liberté publique et individuelle assurée ; — La liberté de la presse respectée, sauf les précautions nécessaires à la tranquillité publique ; — La liberté des cultes garantie ; — Les propriétés seront inviolables et sacrées ; la vente des biens nationaux restera irrévocable ; [...] Les juges seront inamovibles, et le pouvoir judiciaire indépendant. — La dette publique sera garantie ; les pensions, grades, honneurs militaires seront conservés, ainsi que l'ancienne et la nouvelle noblesse. — La Légion d'honneur [...] sera maintenue. — Tout Français sera admissible aux emplois civils et militaires. — Enfin nul individu ne pourra être inquiété pour ses opinions et ses votes. »

<sup>13</sup> Comme l'a relevé Alain Laquièze (*Les origines du régime parlementaire...*, *op. cit.*, p. 64-65), la formule originale est bien au pluriel (et non au singulier, comme le reprennent fréquemment, par erreur, la plupart des recueils de textes constitutionnels).

<sup>14</sup> L'égalité s'entend « quels que soient d'ailleurs leurs titres et leurs rangs » (art. 1<sup>er</sup> in *fine*). L'article 72 précisant que lorsque le Roi anoblit une personne, « il ne [lui] accorde que des rangs et des honneurs, sans aucune exemption des charges et des devoirs de la société ».

- 8. « Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions, en se conformant aux lois [...] » (la formule fait écho à l'article 11 de la Déclaration de 1789).

D'autre part, la Charte offre la garantie qu'on ne reviendra pas en arrière :

- L'article 9 spécifie que « Toutes les propriétés sont inviolables, sans aucune exception de celles que l'on appelle nationales [...] »<sup>15</sup>.

- L'article 11 précise, dans un remarquable souci de réconciliation rarement fixé de la sorte dans un texte constitutionnel, que « Toutes recherches des opinions et votes émis jusqu'à la restauration sont interdites. Le même oubli est commandé aux tribunaux et aux citoyens ».

Le sixième Titre de la Charte intitulé « De l'ordre judiciaire » reprend lui aussi la plupart des garanties formulées en 1789 (inamovibilité des magistrats, art. 58 ; droit au juge naturel, art. 62)<sup>16</sup>. La continuité des institutions juridictionnelles est expressément affirmée (art. 59, 60, 61, 65), tandis que « Le Code civil et les lois actuellement existantes qui ne sont pas contraires à la présente Charte, restent en vigueur jusqu'à ce qu'il y soit légalement dérogé » (art. 68).

Le septième et dernier (si l'on néglige les « articles transitoires) Titre de la Charte, intitulé : « Droits particuliers garantis par l'État » (art. 69 à 74 — *de facto* 72), complète cette logique en ajoutant que :

- Les militaires en activité et en retraite (ainsi que leurs veuves) conservent leurs grades, honneurs et pensions (art. 69).

- « La dette publique est garantie » (art. 70)

- La noblesse nouvelle conserve ses titres (art. 71, 2<sup>e</sup> phrase)

- « La Légion d'honneur est maintenue » (art. 72).

À peu de détails près, toutes ces garanties sont reprises (parfois même mot à mot) du texte de la Constitution sénatoriale (en ses articles 15 à 28)<sup>17</sup> qui, en ce domaine, a manifestement servi de brouillon à la Charte, et ce, d'autant plus aisément qu'on touchait là à une sorte de consensus sur les acquis juridiques et sociaux de la Révolution.

Politiquement, il était difficile (voire impossible) à Louis XVIII de ne pas accorder ces garanties. Sa réaffirmation solennelle du principe monarchique s'accomplissait en fait sous des contraintes politiques et psychologiques qui le conduisirent à donner des gages afin que la Restauration pût être acceptée. Quels que soient ses lacunes volontaires, ses archaïsmes, les arrière-pensées de ses rédacteurs, la Charte pouvait

---

<sup>15</sup> L'article 10 reprend la substance de l'article 17 de la Déclaration de 1789 sur l'expropriation.

<sup>16</sup> L'interdiction de juridiction d'exception pourra toutefois être contournée par la faculté d'instituer des juridictions prévôtales (art. 63), lesquelles furent effectivement créées par la loi du 20 décembre 1815 (voir J.-P. ROYER, *Histoire de la justice en France*, Paris, PUF, « Droit fondamental », 3<sup>e</sup> éd. 2001, n<sup>o</sup> 322-324.

<sup>17</sup> Les deux différences que l'on peut relever concernent la mention de la religion catholique comme « religion de l'État » (et le traitement des ministres des cultes seulement chrétiens par l'État) (art. 6 et 7) alors que la Constitution sénatoriale proclame simplement la liberté des cultes et des consciences et l'égal traitement des ministres des cultes (art. 22). De plus, au rebours de la Charte (art. 63), les tribunaux extraordinaires « ne pourront être rétablis » (Constitution sénatoriale, art. 18 in *fine*).

justement être regardée comme « ce qu'elle était réellement, un traité de paix après une longue guerre » (Guizot<sup>18</sup>).

Mais la question de l'organisation du pouvoir politique posait de bien plus redoutables difficultés.

## ***B. La forte discontinuité quant à l'organisation du pouvoir***

La Charte constitutionnelle de 1814 représente un tournant fondamental dans l'histoire du constitutionnalisme français en ce qui concerne l'agencement des pouvoirs ou ce que les Américains appelaient volontiers le « plan de gouvernement ». Reprenant à la base les données de ce problème central mais irrésolu depuis 1789, elle opte pour des solutions nouvelles, profondément éloignées des lignes directrices choisies en France par ses constitutions antérieures.

1. La Charte s'éloigne totalement, pour ce qui concerne l'aménagement de ses institutions de gouvernement, des expériences révolutionnaires et napoléoniennes des années 1793-1804, et de la sorte de « bricolage » institutionnel, parfois inventif mais à peu près irréalisable que celles-ci avaient édifié (ainsi notamment du « faux » bicamérisme de l'An III, du Sénat conservateur de l'An VIII ou encore de la répartition des rôles entre le Tribunat et le Corps législatif sous la Consulat). Le retour de la forme monarchique réduisait de toute façon le champ des expérimentations, notamment en ce qui concerne l'organisation du « pouvoir exécutif ».

Il n'était évidemment pas question pour l'entourage du Roi restauré de suivre le modèle honni de la Constitution de 1791. Il importait au contraire au monarque de trouver la formule propre à rectifier tous les éléments de déséquilibre du premier texte établissant une monarchie « constitutionnelle » en France : outre la technique de l'octroi, qui « redressait », si l'on ose dire, le principe de légitimité en faveur de la Couronne, le texte de 1814 prend le contrepied presque systématique de la Constitution de 1791 et de la balance faussée des pouvoirs qu'elle avait établie. Bien plus, la Charte met soin à établir des barrières aux possibles débordements des chambres, notamment celle des députés. D'où notamment les solutions, réglées avec simplicité, concernant le bicamérisme (qui plus est : essentiellement égalitaire), l'initiative législative réservée au Roi (avec une nuance pour les suggestions des parlementaires), y compris pour le droit d'amendement, le veto législatif absolu du Roi, le droit de dissolution de la Chambre des députés, la compatibilité des fonctions de ministre et de parlementaire, le droit d'entrée et de parole sans restriction des ministres aux chambres<sup>19</sup> et, enfin, la restriction implicite de compétence des chambres.

---

<sup>18</sup> *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Paris, Calmann Lévy, t. I, 1869, p. 34.

<sup>19</sup> Qui contraste avec les formules restrictives des Constitutions de 1791 et de l'An III (1795) : « *Les ministres du roi auront entrée dans l'Assemblée nationale législative ; ils y auront une place marquée. Ils seront entendus, toutes les fois qu'ils le demanderont sur les objets relatifs à leur administration, ou lorsqu'ils seront requis de donner des éclaircissements. Ils seront également entendus sur les objets étrangers à leur administration, quand l'Assemblée nationale leur accordera la parole* » (Constitution de 1791, Titre III, Chap. III, Section IV, Article 10). — An III, article 160 : « *Hors les cas des articles 119 et 120, le Directoire, ni aucun de ses membres, ne peut être appelé, ni par le Conseil des Cinq-Cents, ni par le Conseil des Anciens.* — Article 161 : *Les comptes et les éclaircissements demandés par l'un ou par l'autre Conseil au Directoire, sont fournis par écrit.* — Article 170 : *Le Directoire a quatre messagers d'État, qu'il nomme et qu'il peut destituer. Ils portent aux deux conseils législatifs les lettres et les mémoires du directoire ; ils*

Loin des formules alambiquées des constitutions antérieures, souvent trop détaillées et trop marquées par une vision abstraite et dogmatique des principes, la Charte, qui fut le texte constitutionnel le plus court et succinct de l'histoire constitutionnelle<sup>20</sup>, organise les institutions selon un schéma général fort simple, appelé à une grande fortune puisqu'il deviendra presque le modèle unique en Europe au XIX<sup>e</sup> siècle. S'il en est ainsi, c'est précisément parce qu'elle se calquait de très près sur le schéma « technique » de la Constitution britannique, comme on le verra plus loin.

2. À ce stade, il faut d'abord relever qu'en dépit de différences notables, la Charte de Louis XVIII présentait une incontestable proximité de fond (et parfois également de forme ou de style) avec le projet de Constitution sénatoriale d'avril 1814, signe que ce dernier texte avait déjà esquissé une bonne part du tournant dans la conception du schéma constitutionnel fondamental<sup>21</sup>.

Le tableau qui suit permet d'embrasser plus aisément du regard la forte parenté entre les deux textes quant à l'organisation du pouvoir<sup>22</sup>.

« CONSTITUTION » SÉNATORIALE DU 6 AVRIL 1814	CHARTE CONSTITUTIONNELLE DU 4 JUIN 1814
Art. 4. Le pouvoir exécutif appartient au Roi	Art. 13 (3 <sup>e</sup> phrase) : Au roi seul appartient la puissance exécutive. 14. Le Roi est le chef suprême de l'État [...]
5. Le Roi, le Sénat et le Corps législatif concourent à la formation des lois. <b>Les projets de loi peuvent être également proposés dans le Sénat et dans le Corps législatif. (..) Le Roi peut inviter également les deux corps à s'occuper des objets qu'il juge convenables.</b> La sanction du Roi est nécessaire pour le complément de la loi.	15 : La puissance législative s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des pairs, et la Chambre des députés des départements. 16. <b>Le Roi propose la loi.</b> 19. <b>Les chambres ont la faculté de supplier le Roi de proposer une loi [...].</b> 22. Le Roi sanctionne et promulgue les lois.

*ont entrée à cet effet dans le lieu des séances des conseils législatifs. Ils marchent précédés de deux huissiers ».*

<sup>20</sup> À titre de comparaison : la Charte de 1814 comprenait moins de 2.000 mots (Préambule non compris) pour 76 articles, alors que la Constitution de 1791 atteignait les 11.378 mots pour environ 208 articles (non numérotés de façon continue) structurés en 7 titres à thème (eux-mêmes subdivisés en chapitres et parfois en sections) précédés de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et, en plus, d'un préambule ; tandis enfin que la Constitution de l'An III (1795) allait jusqu'à près de 14.000 mots pour 377 articles (le plus souvent très brefs, il est vrai).

On notera au passage que la loi du 13 août 1814 « concernant les relations des Chambres avec le Roi et entre elles » apporte en 35 courts articles plusieurs précisions (notamment sur l'ouverture de la session, la forme des projets de loi, la communication entre les trois organes, et l'adresse). Elle peut être considérée comme un complément direct de la Charte, à la manière des lois organiques dans la Constitution de 1958. Le texte est publié dans R. BONNARD, *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789*, Paris, Sirey, 1926, p. 208-211 et P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, Paris, Fayard, 1994, p. 262-265.

<sup>21</sup> G. ANTONETTI (*La monarchie constitutionnelle*, Paris, Montchrestien, « Clefs », 1998, p. 45) avance même que Louis XVIII, au début d'avril 1814, a peut-être « songé à en passer par là » (c'est-à-dire à accepter le texte du Sénat qui prétendait que « le peuple français [l']appelle librement au trône »), tant il doutait encore des chances de restauration. Le même auteur juge d'autre part que « la Charte ne fait que reprendre l'édifice constitutionnel construit par le Sénat, mais en lui donnant des fondations différentes » (*op. cit.*, p. 51).

<sup>22</sup> Les passages présentant des différences de fond sont en caractères gras.



« CONSTITUTION » SÉNATORIALE DU 6 AVRIL 1814	CHARTE CONSTITUTIONNELLE DU 4 JUIN 1814
<p>6. <b>Il y a 150 sénateurs au moins, 200 au plus.</b> Leur dignité est inamovible et héréditaire [...]. Ils sont nommés par le Roi. [...]</p> <p>7. Les princes de la famille royale et les princes du sang sont, de droit, membres du Sénat. [...]</p>	<p>27. La nomination des pairs de France appartient au Roi. <b>Leur nombre est illimité ; il peut en varier les dignités, les nommer à vie ou les rendre héréditaires [...]</b></p> <p>30. Les membres de la famille royale et les princes du sang sont pairs par le droit de leur naissance. [...]</p>
<p>10. <b>Le Corps législatif s'assemble de droit chaque année [...].</b> Le Roi peut le convoquer <b>extraordinairement</b>. Il peut l'<b>ajourner</b> ; il peut aussi le dissoudre ; mais, dans ce dernier cas, un autre Corps législatif doit être formé au plus tard dans les trois mois, par les collègues électoraux.</p>	<p>25. (La Chambre des Pairs) est convoquée par le Roi en même temps que la Chambre des députés [...].</p> <p>26. <b>Toute assemblée de la Chambre des pairs qui serait tenue hors du temps de la session [...] est illicite et nulle de plein droit.</b></p> <p>50. <b>Le Roi convoque</b> chaque année les deux chambres ; il les <b>proroge</b>, et peut dissoudre celle des députés [...] ; mais, dans ce cas, il doit en convoquer une nouvelle dans le délai de trois mois.</p>
<p>9 (§ 4) La durée des fonctions des députés au Corps législatif est fixée à cinq années.</p>	<p>37. Les députés seront élus pour cinq ans, <b>et de manière que la chambre soit renouvelée chaque année par cinquième.</b></p>
<p>8. Le Sénat détermine le cas où la discussion des objets qu'il traite doit être publique ou secrète.</p> <p>11. Le Corps législatif a le droit de discussion. Les séances sont publiques, sauf le cas où il juge à propos de se former en comité général.</p>	<p>32. <b>Toutes les délibérations de la chambre des pairs sont secrètes.</b></p> <p>44. Les séances de la chambre sont publiques ; mais la demande de cinq membres suffit pour qu'elle se forme en comité secret.</p>
<p>12. <b>Le Sénat, le Corps législatif [...] élisent leur président dans leur sein.</b></p>	<p>29. <b>La Chambre des pairs est présidée par le Chancelier de France, et, en son absence, par un pair nommé par le Roi.</b></p> <p>43. <b>Le président de la Chambre des députés est nommé par le Roi, sur une liste de cinq membres présentée par la Chambre.</b></p>
<p>13. [...] Le jugement d'un membre du Sénat <b>ou du Corps législatif</b>, accusé, appartient exclusivement au Sénat.</p>	<p>34. Aucun pair ne peut être arrêté que de l'autorité de la chambre, et jugé que par elle en matière criminelle.</p>
<p>14. Les ministres peuvent être membres, soit du Sénat, soit du Corps législatif.</p>	<p>54. Les ministres peuvent être membres de la Chambre des pairs ou de la Chambre des députés. <b>Ils ont en outre leur entrée dans l'une ou l'autre chambre et doivent être entendus quand ils le demandent.</b></p>

« CONSTITUTION » SÉNATORIALE DU 6 AVRIL 1814	CHARTRE CONSTITUTIONNELLE DU 4 JUIN 1814
<p>15. [...] Aucun impôt ne peut être établi ni perçu s'il n'a été librement consenti par le Corps législatif et par le Sénat. L'impôt foncier ne peut être établi que pour un an. Le budget de l'année suivante et les comptes de l'année précédente sont présentés chaque année, au Corps législatif et au Sénat, à l'ouverture de la session du Corps législatif.</p>	<p>47. La Chambre des députés reçoit toutes les propositions d'impôts ; ce n'est qu'après que ces propositions ont été admises, qu'elles peuvent être portées à la Chambre des pairs. 48. Aucun impôt ne peut être établi ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux chambres et sanctionné par le roi. 49. L'impôt foncier n'est consenti que pour un an. Les impositions indirectes peuvent l'être pour plusieurs années.</p>
<p>21. La personne du Roi est inviolable et sacrée. <b>Tous les actes du Gouvernement sont signés par un ministre.</b> Les ministres sont responsables de tout ce que ces actes contiendraient d'attentatoire aux lois, à la liberté publique et individuelle, et aux droits des citoyens.</p>	<p>13. La personne du Roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables. 55. <b>La Chambre des députés a le droit d'accuser les ministres, et de les traduire devant la Chambre des pairs, qui seule a le droit de les juger.</b> 56. <b>Ils ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion.</b> [...]</p>
<p>29. <b>La présente Constitution sera soumise à l'acceptation du peuple français [...]. Louis-Stanislas-Xavier sera proclamé Roi des Français, aussitôt qu'il aura juré et signé par un acte portant : <i>J'accepte la Constitution ; je jure de l'observer et de la faire observer</i> [...].</b></p>	<p>74. Le roi et ses successeurs jureront, <b>dans la solennité de leur sacre</b>, d'observer fidèlement la présente Charte constitutionnelle.</p>

Les différences entre les deux textes sont donc, ici encore, relativement mineures, sinon que la Constitution sénatoriale, plus brève, est plus favorable aux chambres que la Charte. On peut relever les points suivants : le droit d'initiative législative est conféré aux chambres (Const. sénat., art. 5, al. 2), la fixation d'un nombre maximum de membres de la chambre haute (art. 6), qui limite la possibilité pour le Roi de procéder à des « fournées des pairs » pour briser une opposition de celle-ci, la réunion annuelle de plein droit du Corps législatif (art. 10)<sup>23</sup>, le renouvellement implicitement intégral de la chambre basse (art. 9 et 10 *a contrario*), la libre faculté pour les chambres d'élire leur président (art. 12), la règle du contrescoring des actes du Roi par un ministre (art. 21, 2<sup>e</sup> phrase), le champ plus large de la responsabilité ministérielle (art. 21, 3<sup>e</sup> phrase). Sur plusieurs points qui ne sont pas mineurs, la Constitution sénatoriale, rédigée dans la précipitation, est muette : ainsi du mécanisme de mise en jeu de la responsabilité ministérielle et le droit d'entrée et de parole des ministres devant les chambres lorsqu'ils ne sont pas parlementaires.

On peut relever que la première mouture connue du projet de la Charte reprenait, à propos de la responsabilité des ministres, presque mot à mot la formule de l'article 21 de la Constitution sénatoriale (y compris la règle du

<sup>23</sup> Le Roi peut ajourner les chambres (Const. sénat., art. 10) — ce qui n'est qu'une suspension, tandis que la Charte lui permet de le proroger (art. 50), c'est-à-dire de clore les travaux d'une session.

contreseing qui, finalement, disparaîtra), tout en restreignant son champ (mais celui-ci sera encore davantage restreint — à la « trahison ou concussion » — dans le texte final de la Charte)<sup>24</sup>.

Au total, le texte de la Charte dessinait un cadre sobre et plutôt clair qui posait les bases d'une reconfiguration tout à fait nouvelle (pour la France) des relations entre le pouvoir de direction de l'État et les corps délibératifs<sup>25</sup>.

Il serait, d'autre part, aisé de montrer la parenté du schéma de la Charte avec celui de l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815 (la « Benjamine ») et celui du projet de constitution de la Chambre des représentants du 29 juin 1815. Comme l'a noté Stéphane Rials : « La question constitutionnelle en 1814-1815 » peut se résumer par deux traits : « dispersion des légitimités et convergence des techniques<sup>26</sup> ». Par-delà les hésitations sur la source du pouvoir constitutionnel, on tournait autour de formules voisines, celle dont l'Angleterre était le modèle.

### III. LA FILIATION (OBJECTIVE) DE LA CHARTE : UNE TRANSPOSITION DE LA CONSTITUTION ANGLAISE

Il a souvent été, à juste titre, remarqué que si la Charte de 1814 représentait un moment original (pour ne pas dire une rupture ou un tournant) dans l'histoire constitutionnelle française, paradoxalement, les circonstances (rapides et, si l'on peut dire, confuses) de son élaboration ainsi que son environnement intellectuel (la pensée qui la portait en amont) n'avaient guère été à la mesure d'un tel tournant<sup>27</sup>. Il faut pourtant revenir sur le problème de la filiation constitutionnelle.

Sur le fond, il va de soi qu'une comparaison entre la Charte et les constitutions — républicaines — des États-Unis ou de la Suisse n'est pas pertinente ici. C'est bien plus aux constitutions des monarchies européennes qu'il convient de la confronter, parce que la problématique fondamentale est commune (et le restera tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle). En l'occurrence, c'est d'abord la question de son rapport au « modèle anglais », véhémentement rejeté en France dès 1789, qui s'impose.

Or, le problème, qui a beaucoup divisé les esprits à l'époque (et même sous la Monarchie de Juillet), pour être évoqué par toutes les analyses académiques sur la Restauration, est souvent traité sur un mode ambigu, parce qu'il ne distingue pas toujours clairement entre le texte lui-même (et, pour la Constitution anglaise, ses règles coutumières), les interprétations

---

<sup>24</sup> Art. 20 : « La personne du Roi est inviolable et sacrée. Les actes du gouvernement sont signés par un ministre. Les ministres sont responsables de tout ce que ces actes contiendraient d'attentatoire aux lois » (texte in P. ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, Paris, Fayard, 1994, p. 216-222).

<sup>25</sup> Le Professeur Guy Antonetti estime que la Charte de Louis XVIII serait en quelque sorte la transcription du modèle esquissé à gros traits par Louis XVI lors de la séance royale du 23 juin 1789, autrement dit la dernière fois qu'il a pu présenter librement ses plans constitutionnels (*La monarchie constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 18-21 et p. 47). L'idée est séduisante, en partie convaincante si ce n'est qu'elle postule implicitement que la Charte contient en elle-même un système de gouvernement spécifique et opérationnel, ce que nous ne saurions admettre.

<sup>26</sup> *Révolution et contre-révolution au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Duc/Albatros, 1987, p. 126-152.

<sup>27</sup> Par exemple, P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 57-64.

qu'il permettait et la pratique ultérieure. Sans compter aussi l'erreur fréquente de vouloir lire la Charte à l'aune de son destin final comme si celui-ci était inscrit d'avance. La doctrine de la III<sup>e</sup> République est caractéristique sur ce point. Ainsi, par exemple, Ferdinand Larnaude croit pouvoir écrire en 1915 : « ... par la Charte de 1814, nous avons [...] réduit en maximes claires et brèves les pratiques et les usages de la Constitution anglaise et du régime parlementaire [...] »<sup>28</sup>. De même Roger Bonnard en 1926 : « La Charte avait établi un régime parlementaire déformé, en ce sens qu'il comportait une suprématie du Gouvernement sur le Parlement »<sup>29</sup>. À l'inverse, à l'époque contemporaine, G. Antonetti conteste de manière appuyée l'idée même que l'on puisse même attribuer la Charte à une « influence anglaise », au double motif, d'une part, que le principe monarchique dans toute sa plénitude a servi de « fondation à l'édifice » de la Charte et, d'autre part, que « l'Angleterre de George III [n'était] ni libérale, ni démocratique, ni même parlementaire », le monarque ne se contentant pas de régner<sup>30</sup>. Aucune des deux thèses ne saurait emporter la conviction pour cette raison principale qu'elles comprennent chacune le système parlementaire comme une sorte d'essence unique et immuable, postulent sa parfaite linéarité, voire projettent rétrospectivement ses caractères modernes, démocratiques, dans le monde du début du XIX<sup>e</sup> siècle, alors qu'au contraire, celui-ci est avant tout un processus dynamique mais mouvant, parfois chaotique, fait d'incertitudes<sup>31</sup> et de retours en arrière<sup>32</sup>.

On sait les appréciations contrastées des contemporains sur l'idée que la Charte aurait réalisé une transposition du modèle anglais<sup>33</sup>. De la Constitution sénatoriale, dont on a vu qu'elle constituait déjà l'esquisse du schéma institutionnel de la Charte, Metternich put écrire alors à son souverain : « la Constitution a paru ; sauf quelques modifications raisonnables, elle est conforme à la Constitution anglaise... »<sup>34</sup>. En France, à un Ultra, le baron de Vitrolles, qui répondait par l'affirmative (pour s'en affliger)<sup>35</sup>, on peut opposer les dénégations de libéraux comme Barante (et

<sup>28</sup> « Les sciences juridiques et politiques », in *La Science française*, Paris, Larousse, 1915, p. 20.

<sup>29</sup> *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789*, Paris, Sirey, 1926, p. 25.

<sup>30</sup> *La monarchie constitutionnelle*, *op. cit.*, p. 51-53.

<sup>31</sup> Ainsi, notamment, pour le roi, l'alternative entre « régner » et « gouverner » est bien trop réductrice. Si le monarque britannique pouvait encore, au début du XIX<sup>e</sup> siècle, sous certaines conditions, imposer ses vues aux chambres, sa marge de manœuvre était déjà fermement circonscrite par la Constitution. Et si le principe du gouvernement pleinement parlementaire mettrait encore du temps à s'affirmer outre-Manche, sa logique était déjà, et depuis bien longtemps, à l'œuvre. Quant à l'argument sur le caractère démocratique ou non, il est, pour le début du XIX<sup>e</sup> siècle, purement et simplement anachronique.

<sup>32</sup> René Capitant l'avait montré naguère (« Régimes parlementaires », *Mélanges Carré de Malberg*, 1933, rééd. in R. CAPITANT, *Écrits d'entre-deux-guerres*, Paris, Éd. Panthéon-Assas, 2004, p. 305-324). Voir aussi D. BARANGER & A. LE DIVELLEC, « Régime parlementaire », in M. TROPER & D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Traité international de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, t. 2, 2012, p. 159-193.

<sup>33</sup> Voir notamment les références cités par S. RIALS, « Essai sur le concept de monarchie limitée », in *Révolution et Contre-révolution*, Paris, Duc-Albatros, 1987, p. 98-99 et « La question constitutionnelle en 1814/1815 », *ibid.*, p. 143.

<sup>34</sup> Lettre de Metternich à l'Empereur François II, le 11 avril 1814 (citée par P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p. 62). J'ai mentionné par erreur cet extrait comme se rapportant à la Charte de 1814 (dans mon article, « Les libéraux du Vormärz et la Constitution anglaise », *Revue française d'histoire des idées politiques*, n° 24, 2006, p. 299-340 (306), note 23). En ce qui concerne les « modifications raisonnables », Metternich songeait probablement au moins à la délimitation du champ de la responsabilité ministérielle.

<sup>35</sup> « Il ne fut plus donc question que de nous traîner sur les vestiges de la constitution anglaise » (*Mémoires*, Paris, Gallimard, t. 2, p. 55). Vitrolles avait pourtant été (pour des

Royer-Collard)<sup>36</sup>. L'explication réside dans la différence des critères retenus : les réserves des seconds tiennent au malentendu tenant à ce qu'ils identifiaient la Constitution anglaise au « gouvernement parlementaire » que la Charte, en tant que telle, n'établissait pas.

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

### **A. Le bicaméralisme**

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

CHARTE CONSTITUTIONNELLE DE 1814	CONSTITUTION ANGLAISE
<b>Chambre des Pairs</b>	<b>House of Lords</b>
- Pairs nommés par le Roi (art. 27)	- <i>idem</i>
- Nombre illimité	- <i>idem</i>
- Héritaires ou viagers <sup>37</sup>	- <b>Seulement héréditaires</b>
- Présidée par Chancelier de France (art. 29)	- <i>idem</i> (Lord High Chancellor)
- Prince du sang membres de droit (art. 30)	- <i>idem</i>
- Monopole de la Chambre pour juger les pairs (art. 34)	- <i>idem</i>
<b>Chambre des députés des départements</b>	<b>House of Commons</b>

---

motifs tactiques bien connus, il est vrai) l'un des premiers Français à décrire avec beaucoup de pénétration le fonctionnement du modèle anglais contemporain et en tirer des enseignements généraux dans une optique de gouvernement parlementaire (*Du ministère dans le gouvernement représentatif*, Paris, Dentu, 1815, texte reproduit dans *Jus Politicum*, n° 4, 2010, version électronique).

<sup>36</sup> BARANTE, *La vie politique de M. Royer-Collard*, (cité par S. RIALS, « Essai sur le concept de monarchie limitée... », *précit.*, p. 98, note 50). Voir aussi Michel PERTUÉ, « Royer-Collard et la Charte de 1814 », *Historia constitucional* (<http://www.historiaconstitucional.com>), n° 15, 2014, p. 23-69.

<sup>37</sup> L'ordonnance royale du 19 août 1815 confèrera obligatoirement l'hérédité à la dignité de pair.

CHARTRE CONSTITUTIONNELLE DE 1814	CONSTITUTION ANGLAISE
- Élective	- <i>idem</i>
- Suffrage censitaire (art. 35-42) <sup>38</sup>	- <i>idem</i> <sup>40</sup>
- Durée de la législature : <b>5 ans</b>	- <b>7 ans</b>
- <b>Renouvelable par cinquième tous les 5 ans</b> (art. 37) <sup>39</sup>	- <b>Renouvellement intégral</b>
- Faculté de dissolution inconditionnée par le Roi (art. 50)	- <i>idem</i>
- <b>Président nommé par le Roi sur liste de 5 députés présentée par la Chambre</b> (art. 43)	- <b>Speaker élu librement par la Chambre</b> <sup>41</sup>
- Réunions sur convocation du Roi (art. 50)	- <i>idem</i>
- Prorogation par le Roi (art. 50)	- <i>idem</i>
- Bicaméralisme égalitaire en matière législative et budgétaire (art. 18, 48) (mais priorité temporelle des députés pour les impôts (art. 17 et 47)	- <i>idem</i>
Pouvoir « exécutif » bicéphale (art. 13) :	
- Monarque héréditaire	- <i>idem</i>
- Ministres nommés et révoqués par le Roi (implicite, art. 13 et 14)	- <i>idem</i>
- Compatibilité des fonctions de parlementaire et de ministre (art. 54)	- <i>idem</i> (quasi une obligation)
- <b>Droit d'entrée et de parole (prioritaire) des ministres devant les deux chambres</b> (art. 54) <sup>42</sup>	- <b>Un ministre n'a entrée et parole que devant la chambre dont il est membre.</b>

<sup>38</sup> Cela donne environ 100.000 électeurs et 15.000 éligibles, sur une population d'environ 30 millions.

<sup>39</sup> Loi du 9 juin 1824 étend à 7 ans la durée de la législature et institue le renouvellement intégral.

<sup>40</sup> Soit environ 200.000 électeurs sur une population de quelques 19 millions (Irlande incluse). Avant le *Reform Act* de 1832, on estime le nombre d'électeurs à 400.000 (J. PHILLIPS & Ch. WETHERELL, « The Great Reform Act of 1832 and the Political Modernization of England », *American Historical Review*, 1995, vol. 100, p. 411-436).

<sup>41</sup> Même si formellement le Roi doit approuver la nomination du Speaker élu par les *Commoners*.

<sup>42</sup> Mais les choses se préciseront avec les règlements des chambres élaborés dès juin 1814 et la loi du 13 août 1814 (Titre III, art. 1<sup>er</sup>), imposant la présence des ministres et non de commissaires royaux (P. ROSANVALLON, *op. cit.*, p 65-66).

### Responsabilité des ministres

- Énonciation du principe général (art. 13)	- <i>idem</i> mais non écrit
- Mécanisme (art. 55) :	- <i>Impeachment</i> :
- Mise en accusation par la Chambre des députés ;	- <i>idem</i>
- Jugement par la Chambre des Pairs (nature indéterminée <sup>43</sup> )	- <i>idem</i> mais <b>imitation imparfaite</b> : la Chambre des Lords statue en tant que juridiction ordinaire suprême, avec les garanties de procédure pénale
- <b>Champ restreint (responsabilité pour faute) : fait de trahison ou concussion</b> (art. 56)	- <b>Pas de restriction claire de l'impeachment ; mais question quasiment dépassée par l'amorce de responsabilité politique</b>

### B. Une véritable balance des pouvoirs

L'article 15 de la Charte énonce que « La puissance législative s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés des départements », formule qui fait en quelque sorte écho au principe britannique du *King-in-Parliament* définitivement consacré par la Glorieuse Révolution de 1688<sup>44</sup>. Comme en Angleterre et en rupture avec la Constitution de 1791, la Charte ménage un véritable droit de sanction législative et, par suite, un droit de veto absolu au Roi (art. 22 implicitement et art. 48 pour les impôts).

La différence majeure entre la Charte et la Constitution britannique tient ici au fait que le droit d'initiative législative est réservé au seul roi (art. 16, à peine nuancé par les articles 19 à 21 sur la faculté des chambres de supplier conjointement le roi de proposer une loi)<sup>45</sup>, tandis qu'il n'existait plus tel quel outre-Manche, l'initiative formelle des lois appartenant aux ministres en tant que membres de l'une ou l'autre chambre du Parlement. On décèle ici encore le souci de ne pas se laisser déborder par les chambres au cas où le gouvernement du Roi ne parviendrait pas à les contrôler.

### C. Les germes d'un pouvoir exécutif dual

La fonction exécutive est sommairement formulée : « Au roi seul appartient la puissance exécutive » (art. 13, 3<sup>e</sup> phrase) puis déclinée par le synthétique article 14, appelé à être souvent copié. Sur ces points, on restait à nouveau dans le sillage de la Constitution britannique (même si l'étendue

---

<sup>43</sup> L'incertitude réside dans la nature de la Chambre des Pairs lorsqu'elle est appelée à « juger » les ministres mis en accusation. L'article 55 de la Charte ne tranche pas la question. Le terme de « Cour des Pairs » n'apparaît qu'en 1820 dans l'ordonnance royale convoquant la Chambre pour juger Louvel, l'assassin du Duc de Berry (voir P. BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française*, Paris, Sirey, 1954, p 349-354).

<sup>44</sup> La Charte est muette sur l'ouverture de la session. Mais dès 1814, Louis XVIII ouvrit la session des Chambres (aux Tuileries, semble-t-il) avec un discours du Trône auquel il fut répondu par une Adresse. Le mimétisme avec l'Angleterre venait ainsi assez naturellement. La loi du 13 août 1814 « concernant les relations des chambres avec le roi et entre elles » apporta quelques précisions sur la formalisation des rapports entre les trois organes ; en particulier, elle consacre l'Adresse (Titre VI, art. 1 à 4) sur laquelle la Charte ne disait mot.

<sup>45</sup> Autre mesure de précaution, l'article 46 précise qu'« aucun amendement ne peut être fait à une loi, s'il n'a été proposé ou consenti par le roi et s'il n'a été renvoyé et discuté dans les bureaux ».

de cette « puissance » ne pouvait guère être détaillée par un texte), les potentialités du pouvoir de prendre des ordonnances pour la sûreté de l'État restant encore incertaines. Le pouvoir de nomination et de révocation des ministres par le Roi n'est certes pas explicitement formulé dans la Charte, tant il était évident (l'article 13 ne dit-il pas « ses ministres »<sup>46</sup>) et d'ailleurs tout à fait conforme aux règles juridiques coutumières (ainsi que, encore pour un long moment, à la doctrine et à la pratique britanniques relatives à la prérogative royale malgré la dynamique parlementariste déjà engagée outre-Manche). Pour autant, il serait réducteur de prétendre que le pouvoir exécutif se résume au Roi seul. Même si la règle du contreseing était prudemment tue, par cela même qu'elle évoque les ministres et leur consacre même un titre spécifique (le 5<sup>e</sup> titre, fort bref, certes), la Charte ouvrait une brèche, à la manière, précisément, de la Constitution britannique effective du début du XIX<sup>e</sup> siècle, et posait les germes d'une possible dissociation politique entre le monarque et ses conseillers constitutionnels<sup>47</sup>. Cette question était évidemment centrale, ce que confirme, à l'article 54, la double mention de la compatibilité des fonctions de ministre et de parlementaire — autre point à l'opposé de la Constitution de 1791 — prolongée par le droit d'entrée et de parole (sans restriction) de tout ministre dans chaque chambre : il s'agissait de faciliter les relations mutuelles entre les conseillers du Roi et les assemblées. Un tel choix, en 1814, n'était nullement évident, comme on le verra plus loin avec les exemples suédois et norvégien. Les rédacteurs de la Charte ont réalisé ce que leurs devanciers de 1791 (exceptés, on le sait, un Mirabeau ou un Necker), enfermés dans une vision dogmatique abstraite de la séparation des pouvoirs, ne voulaient pas accepter ni même comprendre. Et c'est bien certainement l'exemple anglais qui, en 1814, a dû faire deviner les avantages, pour le Roi, d'avoir des ministres présents aux chambres, voire de prendre ceux-ci dans leur sein même, afin d'en mieux contrôler les débats.

Reste enfin la question délicate de la responsabilité ministérielle et de son mécanisme, pour le moins succinctement formulé mais, justement, calqué (*a minima*) sur son équivalent britannique, l'*impeachment*. La seule mention d'un embryon de mécanisme (qui manquait, en revanche, dans la Constitution sénatoriale), par la répartition de compétences entre les chambres, représentait déjà une certaine audace dans le contexte d'une prudente monarchie limitée. Au rebours de la Constitution de 1791 (marquée, il est vrai, par le monocamérisme) qui faisait intervenir un jury national ad hoc pour le jugement, l'affaire reste, dans le système de la Charte, entre les mains des chambres. Sans doute y avait-il une ambiguïté quant à la nature de la fonction remplie à cet égard par la Chambre des pairs, mais cette question complexe était laissée ouverte. La restriction du

---

<sup>46</sup> Au surplus, l'article 14 précise que « le Roi [...] nomme à tous les emplois d'administration publique ».

<sup>47</sup> E. DE WARESQUIEL (*L'histoire à rebrousse-poil*, Paris, Tallandier, 2014, p. 56) fait état de la conception de Decazes, qui « restreint le rôle du ministre à celui de premier commis d'un roi qui décide seul d'une politique dont il n'assure que l'exécution » (voir son discours du 3 janvier 1816 à la Chambre basse). Il n'en demeure pas moins — et la suite de l'histoire de la Restauration le montrera dans une certaine mesure — que l'unité organique du pouvoir exécutif était, selon la lettre même de la Charte, complexe donc ouverte à une action plus autonome des ministres. Avec l'exemple anglais en tête, Benjamin Constant l'a tout de suite posé en axiome — via l'affirmation de la responsabilité — en identifiant un « pouvoir ministériel » distinct du « pouvoir royal » (*Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs, et les garanties dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, Nicolle, 1814 et ses textes des années 1814-1815). C'était, en 1814, aller un peu vite en besogne mais le grand libéral n'a finalement fait qu'anticiper sur le plan conceptuel ce qui allait peu à peu se produire et mener vers le gouvernement de cabinet de type parlementaire, en France comme dans nombre de pays européens.



champ de la responsabilité et le renvoi à une loi future attestent bien sûr qu'il ne s'agissait pas d'établir d'emblée une responsabilité politique (dont les contours demeuraient d'ailleurs encore flous même dans l'Angleterre de l'époque) mais d'une responsabilité pour faute que l'on concevait comme la plus limitée possible. Il n'empêche que le mécanisme tel qu'ébauché dans la Charte constituait un début non négligeable de garantie de limitation du pouvoir gouvernemental, laquelle allait immédiatement susciter des discussions<sup>48</sup> et être bientôt considérée partout comme inhérent à la monarchie limitée ou « constitutionnelle ».

Il est donc manifeste que la Charte de 1814 était bien, dans une très large mesure, une transposition des structures techniques de la Constitution britannique de l'époque, et ce, comme aucune constitution française ne l'avait fait auparavant. La Charte a bel et bien transposé à la fois le noyau institutionnel fondamental (un monarque héréditaire flanqué de ministres et deux assemblées) et l'essentiel de ce que Dicey appellera, quelques soixante-dix ans plus tard, le « droit de la constitution », c'est-à-dire les règles juridiques formelles, du Royaume-Uni<sup>49</sup>. Mais cela ne signifie pas que ces « formes extérieures des lois », pour reprendre le mot de Barante cité plus haut, représentaient l'adoption complète du système de gouvernement britannique, autrement dit que la Charte épousait toute la substance de la Constitution d'Albion. Un texte juridique ne pose jamais qu'un (début de) cadre formel, qui ne peut évidemment déterminer par lui-même et à lui seul complètement un système constitutionnel effectif<sup>50</sup>. C'est même l'inverse qui est vrai : à peu près personne (sauf peut-être chez quelques libéraux), en 1814, n'a pu croire ou espérer que la Charte représentait une copie de la substance du système britannique effectif. Louis XVIII n'était pas cet « anglomane » qu'une certaine historiographie, dans un raccourci simpliste, présente trop fréquemment<sup>51</sup>. Mais il est difficilement contestable que, sans que l'on ait voulu imiter jusqu'au bout l'équilibre concret qui s'était à peu près établi en Angleterre depuis la fin XVIII<sup>e</sup> (North, Pitt le jeune), et donc ce que l'on n'appelait pas encore le gouvernement parlementaire, la Charte s'inscrivait objectivement (si l'on peut dire), quoique *nolens volens*, dans la filiation constitutionnelle anglaise sur un plan qui était le seul que le droit légiféré peut fournir, à savoir la création d'institutions et de règles formelles. Elle posait les bases juridiques d'un « droit au concours » des chambres dans la direction du gouvernement de l'État et ouvrait dès lors à celles-ci de considérables potentialités<sup>52</sup>. Le reste était parfaitement ouvert

---

<sup>48</sup> P. BASTID (*La monarchie parlementaire...*, *op. cit.*, notamment p. 325-333) a retracé une partie des débats lancés dès août 1814 dans les chambres sur le problème de la responsabilité ministérielle, et qui montrent la porosité entre une conception « pénale » (ou du moins « fautive ») et une conception ouvertement politique.

<sup>49</sup> *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, Macmillan, 1885 (trad. fr. *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, Paris, Giard & Brière, 1902).

<sup>50</sup> Il convient d'ailleurs de noter que pendant longtemps, et même au XX<sup>e</sup> siècle, on cherchera à « codifier » par des énoncés comparables à ceux de la Charte (*i. e.* avec des formulaires sommaires) la Constitution anglaise (ainsi, par exemple, l'Australie en 1900).

<sup>51</sup> Sur ce point, nous souscrivons à l'opinion de G. ANTONETTI (*op. cit.*, p. 51).

<sup>52</sup> Certains, non contents de la savoir possible, comme l'original Alexandre de Laborde qui, dans son essai aussi étonnant que méconnu, *Des aristocraties représentatives, ou le retour à la propriété dans le gouvernement*, Paris, Le Normant, 1814, fournit une description très juste de la dynamique parlementariste déjà à l'œuvre en Angleterre, la souhaitaient ardemment pour la France de l'après 1814, tel Claude-Henri SAINT-SIMON (*De la réorganisation de la société européenne ou de la nécessité et des moyens de rassembler les peuples de l'Europe en un seul corps politique*, Paris, octobre 1814 (rééd. Les presses françaises, 1925). Saint-Simon semble avoir été le premier auteur à employer le terme de « gouvernement parlementaire ».

et allait dépendre du comportement des acteurs de la pièce qui s'ouvrirait. La question de l'étendue de ce droit au concours restera, on le sait, un enjeu jusqu'en 1830, signe du caractère ouvert de la Charte.

#### IV. LA CHARTE ET LES CONSTITUTIONS LIBÉRALES CONTEMPORAINES EN EUROPE CONTINENTALE

L'historiographie constitutionnelle française, trop souvent franco-centrée, envisage rarement la Charte de 1814 dans une dimension comparative<sup>53</sup>. Or, outre l'appauvrissement intellectuel qui résulte nécessairement d'un regard trop étroit, il se trouve qu'en l'occurrence, la confrontation de la Charte de Louis XVIII avec les textes constitutionnels contemporains est particulièrement instructive et permet de mieux apprécier la place qu'occupe celle-ci dans l'histoire du constitutionnalisme libéral moderne.

Trois constitutions politiques méritent de retenir particulièrement l'attention, toutes trois élaborées pour des monarchies entrées dans une phase de libéralisation : celle de la Suède de 1809, celle de la Norvège du 4 novembre 1814 (mais résultant d'un premier texte, quasi identique pour ce qui nous occupe ici, datant du 17 mai de la même année) et celle des Pays-Bas du 24 août 1815 (qui reprend l'essentiel d'un premier projet adopté le 29 mars 1814)<sup>54</sup>. Ces trois textes ont connu une fortune très remarquable puisqu'ils s'appliquèrent pendant près de deux siècles<sup>55</sup>, celui de la Norvège étant même actuellement toujours en vigueur (son bicentenaire a d'ailleurs été fêté avec éclat).

Une analyse un peu attentive fait apparaître d'importantes convergences entre les techniques employées par ces trois textes et par la Charte de Louis XVIII. Toutefois, une précision liminaire s'impose : alors que la Charte française provient d'un octroi royal, les trois constitutions en question ont toutes été adoptées par des assemblées représentatives, lesquelles, en outre, ont même élu leur souverain dans le cas de la Suède et de la Norvège. Pour autant, ce point certes non négligeable n'invalide aucunement la confrontation des formules trouvées et des expériences vécues, d'autant que, justement, l'institution monarchique est parvenue, dans ces trois pays, à s'affirmer et à demeurer très puissante tout au long XIX<sup>e</sup> siècle en dépit de son initiale légitimité dérivée.

---

<sup>53</sup> Une exception de taille, la riche étude de G. ANTONETTI : « Les monarchies constitutionnelles », in Y.-M. BERCÉ (dir.), *Les monarchies*, Paris, PUF, 1997, p. 387-470, reprise en substance mais plus brève dans son livre *La monarchie constitutionnelle*, Montchrestien, 1998, notamment p. 37-98. En allemand, voir notamment l'étude récente de Martin KIRSCH, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert*, Goettingue, Vandenhoeck & Ruprecht, 1999, au sous-titre explicite : *Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich*.

<sup>54</sup> On peut écarter ici la Constitution espagnole des Cortès de Cadix du 1812, texte important mais largement inspiré de la Constitution française de 1791, ainsi que la Constitution du Royaume de Sicile de 1812, censément « copiée » de la Constitution anglaise, mais finalement assez peu significative et qui n'a presque pas été en vigueur.

<sup>55</sup> La Constitution de Suède fut remplacée par la Constitution de 1974, qui consacre le passage à la démocratie couronnée, tandis que celle des Pays-Bas a été remplacée par une autre adoptée en 1983 mais qui en conserve largement la structure fondamentale.

### A. Trois pays en marche vers le constitutionnalisme moderne

La « Forme de gouvernement (*Regeringsform*) » pour le Royaume de Suède du 6 juin 1809 s'inscrit dans une riche histoire constitutionnelle nationale, avec en particulier sa devancière de 1719/20 (qui inaugura ce qu'on appela l'Ère de la liberté)<sup>56</sup>, et remplaçait celle de 1772 (despotisme éclairé). « La Constitution de 1809 ne fut taillée sur le patron d'aucun des costumes politiques alors à la mode dans le reste de l'Europe, mais bien d'après le vieux costume national de la Suède, avec la jaquette de paysan serrée à la taille », estima un contemporain<sup>57</sup>. De fait, loin de s'être inspiré de modèles étrangers, en particulier pas de la Constitution britannique comme a pu le faire son homologue français de 1814, le constituant suédois s'est très nettement inscrit dans les linéaments de l'histoire nationale : la Forme de gouvernement de 1809 cherche à établir un moyen terme entre celle de 1720, complètement déséquilibrée en faveur des états (*Riksdag*) et qui avait presque entièrement annihilé l'autorité royale, et celle de 1772, nettement autoritaire et faisant la part (trop) belle au Roi. Il a trouvé cet équilibre dans un schéma très détaillé sur nombre de points techniques, mais globalement inspiré d'une logique de forte indépendance et de contrôle mutuel des pouvoirs ; un système de *checks and balances*, si l'on peut dire. Celui-ci n'était pas mal réussi puisque le régime suédois fera longtemps figure de modèle alternatif au parlementarisme anglo-français<sup>58</sup> et qu'il faudra attendre le début du XX<sup>e</sup> siècle (les années 1911-1917, plus précisément) pour que la Suède finisse, pour différentes raisons, par rejoindre la logique institutionnelle du gouvernement parlementaire qu'elle avait longtemps — et délibérément — refusée. Pour Louis XVIII, ce modèle, techniquement difficile à imiter tant les prescriptions constitutionnelles étaient minutieusement voire excessivement détaillées, présentait probablement le double inconvénient de donner d'emblée trop de moyens formalisés de contrôle de la politique aux chambres parlementaires et de laisser à la couronne une insuffisante panoplie d'instruments permettant d'influencer ces mêmes chambres (pas de droit de dissolution libre, pas de droit d'entrée des ministres au parlement). En outre, le Riksdag conservait son ancienne division en quatre ordres traditionnels (noblesse, clergé, bourgeoisie, paysannerie), modèle ancien de représentation, politiquement impossible à restaurer dans la France de 1814. La réussite du système suédois supposait, en somme, une capacité « structurelle » de compromis entre l'Exécutif monarchique et les assemblées des états, capacité dont rien ne laissait présager qu'elle était atteignable dans une France déchirée et prompte aux emballements partisans.

Comme celle de son voisin, la Loi fondamentale (*Grundlov*) du Royaume de Norvège du 4 novembre 1814 peut être vue comme une exceptionnelle réussite par sa longévité (deux cents ans plus tard, elle est toujours en vigueur et se présente donc comme la plus ancienne constitution formelle d'Europe) et sa capacité, pour un pays qui n'en avait aucune expérience,

---

<sup>56</sup> Voir la riche étude de J.-P. LEPETIT, « La Constitution suédoise de 1720, première constitution écrite de la liberté en Europe continentale », *Jus Politicum*, Dalloz, vol. V, 2013, p. 7-72 (et sa version électronique, *Jus Politicum*, n°9, 2013).

<sup>57</sup> La formule (datant de 1832) vient de Hans Järta, qui avait été secrétaire de la commission de la Constitution de 1809 (cité par R. FUSILIER, *Les monarchies parlementaires*, Éd. ouvrières, 1964, p. 74).

<sup>58</sup> Ceci est très net dans l'essai de Pontus FAHLBECK, *La Constitution suédoise et le parlementarisme moderne*, trad. fr., Paris, Picard, 1905. Voir aussi K. VON BEYME, *Die parlamentarischen Regierungssysteme Europas*, Munich, Piper, 1970, notamment p. 287-296.

d'instaurer et de faire prospérer un régime constitutionnel stable. La *Grundlov* est datée du 4 novembre, au moment où la Norvège (qui avait été sous domination danoise depuis le XIV<sup>e</sup> siècle) accepta (à contrecœur) l'union — une union personnelle — avec le Royaume de Suède, mais elle reprend presque à l'identique un texte antérieur, rédigé par une assemblée norvégienne librement élue (Constitution dite d'Eidsvoll du 17 mai 1814)<sup>59</sup>. Cette assemblée « constituante », convoquée par un groupe de notables norvégiens en accord avec le gouverneur Christian Frédéric, un prince danois qui avait des prétentions à monter sur le trône, se tenait alors que le nouveau prince royal (et futur Roi) de Suède, l'ancien maréchal de Napoléon, Bernadotte, était parti à la tête de son armée contrer celles de l'Empereur, croyant, par le traité de Kiel du 14 janvier 1814, avoir assuré l'union de la Suède et de la Norvège. Les élites norvégiennes, quant à elles, entendaient poser des garanties face à un monarque, quel qu'il soit. La menace d'une intervention militaire suédoise obligea Christian Frédéric, pourtant élu roi de Norvège le 17 mai, à abdiquer mais les élites norvégiennes obtinrent gain de cause : Bernadotte finit par promettre de respecter la Constitution de Norvège avant de faire reconnaître le Roi de Suède (Charles XIII, son père adoptif) comme roi de Norvège<sup>60</sup>. Quoique plus libérale que la Forme de gouvernement suédoise de 1809, la Constitution norvégienne obéissait à une logique comparable : l'indépendance accentuée entre le gouvernement du Roi et le Parlement.

Comme ses équivalents suédois et norvégien, la Constitution (*Grondwet*) du Royaume des Pays-Bas du 24 août 1815 est un texte appelé à une belle longévité (au surplus, la Constitution actuelle, de 1983, qui lui a succédé, en garde la structure fondamentale). Toutefois, elle reprend l'essentiel d'un premier projet adopté le 29 mars 1814 par une assemblée de notables, mais préparé par une commission<sup>61</sup> elle-même suscitée et inspirée par le prince d'Orange, Guillaume-Frédéric, qui était rentré aux Pays-Bas à la suite des armées coalisées contre Napoléon<sup>62</sup>. La Constitution de 1815 résulte simplement de la formation du royaume uni des Pays-Bas (incluant la Belgique et le Luxembourg) scellée par le traité de Paris du 30 mai 1814. Elle ne diffère pas sensiblement de la version de 1814 en ce qui concerne le schéma général d'organisation des pouvoirs (sinon par la création d'une chambre haute nommé par le Roi), même si son texte est plus long encore. Une partie de son inspiration provenait des antécédents constitutionnels de la Hollande, notamment avant la présence française. Mais l'ambition d'établir solidement l'institution monarchique peut être vue comme une manière de tirer les leçons des tensions qui avaient marqué les relations

---

<sup>59</sup> R. FUSILIER, *op. cit.*, p. 211-216 ; H.-D. LOOCK, « Norwegen », in H.-D. LOOCK & H. SCHULZE (dir.), *Parlamentarismus und Demokratie im Europa des 19. Jahrhunderts*, Munich, Beck, 1982, p. 68-86.

<sup>60</sup> La Constitution fut complétée par « l'Acte d'Union concernant la détermination des relations constitutionnelles établies entre la Suède et la Norvège » du 6 août 1815, adopté par les parlements des deux pays, et qui, principalement, règle minutieusement la procédure à suivre en cas de vacances du trône. Cet acte a même valeur juridique que la Constitution (art. 12 de l'Acte).

<sup>61</sup> La commission se fonda sur un projet esquissé dès 1812 par son président, l'Orangiste Karel van Hogendorp. Voir M. ERBE, « Belgien und die Niederlande », in H.-D. LOOCK & H. SCHULZE (dir.), *Parlamentarismus und Demokratie im Europa des 19. Jahrhunderts*, Munich, Beck, 1982, p. 53-67.

<sup>62</sup> G. ANTONETTI (*La monarchie constitutionnelle, op. cit.*, p. 42) estime que la Constitution néerlandaise « exerça certainement une influence sur les rédacteurs de la Charte » mais si cela est chronologiquement plausible, il n'est pas évident que l'entourage de Louis XVIII ait suivi, à ce moment, avec attention les projets néerlandais et, au surplus, la longueur de la première version de la *Grondwet* cadre mal avec le laconisme de la Charte (voir *infra*).

entre les États généraux (assemblées représentatives) et le Stathouder au temps des Provinces-Unies<sup>63</sup>.

### B. Aspects généraux des textes constitutionnels

Les trois textes constitutionnels peuvent tout d'abord être comparés à la Charte française sur un plan formel, celui de leur aspect général et de leur présentation. S'ils relèvent tous, comme celle-ci, du genre des constitutions « techniques » (des articles numérotés et — sauf pour la Suède —, regroupés en chapitres, un style d'énoncés essentiellement technique, à quelques exceptions près), on ne peut manquer d'être frappé par le fait qu'ils sont tous beaucoup plus longs que la Charte de Louis XVIII : alors que cette dernière est formulée en quelques 2000 mots, les trois autres constitutions oscillent entre environ 7000 mots (Norvège) et 11.300 mots (Suède)<sup>64</sup>. La répartition en nombre d'articles modifie quelque peu le tableau sans le remettre en question : aux 76 articles de la Charte, répondent les 114 articles (souvent très longs) de la Regeringsform suédoise, les 110 articles (généralement courts) de la Grundlov norvégienne, tandis que la Grondwet néerlandaise atteint le record de 237 articles, il est vrai plutôt courts<sup>65</sup>.

Ce critère de comparaison est moins trivial qu'il ne pourrait y paraître : même en faisant la part des choses avec les importants résidus de style littéraire (surtout dans la Constitution suédoise<sup>66</sup>, à un degré moindre pour celle des Pays-Bas), les trois constitutions sont tendanciellement plus détaillées que la Charte française, notamment sur les questions de finances — ce qui ne saurait tout à fait surprendre, dans ces trois pays profondément protestants —, sur la question de la succession au trône et la régence ou bien encore l'organisation et l'administration locale, sujets sur lesquels la Charte est muette.

Il est un autre point sur lequel la Charte de Louis XVIII diffère des trois textes européens : muette sur le problème de sa révision, elle laissait incertaine cette question délicate<sup>67</sup>, tandis que les constitutions de Suède, de

---

<sup>63</sup> H. FENSKE, *Der moderne Verfassungsstaat*, Paderborn, Schöningh, 2001, p. 319-321.

<sup>64</sup> La *Grondwet* néerlandaise dépasse les 10.000 mots (le projet de mars 1814 se limitait à 6.700 mots environ). On notera en outre qu'en Suède, sont « considérées comme lois fondamentales : la présente loi sur la forme du Gouvernement (*Regeringsform*), le règlement sur le Riksdag (*Riksdagordning*), le règlement sur l'ordre de succession au trône (*Successionordning*) et l'édit sur la liberté de la presse (*Tryckfrihetsförordning*) » (art. 85 de la Constitution de 1809).

<sup>65</sup> La version de 1814 se contentait de 146 articles.

<sup>66</sup> Outre le relatif désordre, au plan thématique, de la succession des articles (qui, comme on l'a dit, ne sont pas regroupés par subdivision), on peut citer un exemple parmi d'autres : l'article 4 : « *Le roi a le droit de gouverner seul le royaume, et de manière prescrite par la présente loi sur la Forme de Gouvernement ; il aura cependant dans les cas indiqués ci-dessous, recours aux renseignements et prendra l'avis du Conseil d'Etat. Pour siéger dans ce conseil, le Roi choisira et nommera des hommes éclairés, expérimentés et intègres et généralement estimés, Suédois de naissance et professant la pure doctrine évangélique* ».

<sup>67</sup> Outre l'hypothèse, un peu abstraite, de son immutabilité totale (le préambule n'annonçait-il pas que la concession était faite « à toujours »), il est plausible de considérer, dans l'absolu, que la technique de l'octroi emportait le droit exclusif du Roi de modifier le texte. On sait d'ailleurs que cela se produisit deux fois en 1814 et 1815. Ou bien encore de s'appuyer, par une interprétation hardie, sur l'article 14 et le droit pour le Roi de prendre des ordonnances « pour la sûreté de l'État », notion dont il serait le seul juge. Il n'est cependant pas déraisonnable de considérer, à l'inverse, que l'existence même d'une Charte partageant l'exercice de la fonction législative signifiait implicitement pour l'avenir que les chambres devraient être associées à toute révision, sauf à admettre d'emblée qu'il ne s'agissait que d'un pseudo-constitutionnalisme. L'ordonnance du 13 juillet 1815 n'annonça-t-elle pas qu'à

Norvège et des Pays-Bas prévoient explicitement, chacune à leur manière, une procédure particulière pour leur révision, plus difficile à mettre en œuvre que pour les lois ordinaires et relèvent donc du genre des constitutions formelles « rigides ». En Suède, la procédure présente cette originalité qu'outre l'accord du Roi, la ratification de la proposition de révision ne peut être donnée par les quatre états<sup>68</sup> qu'à la Diète suivante, c'est-à-dire après de nouvelles élections, système qui ménage donc, dans son principe, une influence au corps électoral (art. 81). En Norvège, le principe suédois d'une ratification par le parlement suivant a été repris (agrémenté de l'exigence d'une majorité des deux tiers des voix), mais, surtout, l'originalité de la clause de révision est de nature littéraire : « Une telle révision ne doit toutefois *jamais contrevenir aux principes de la présente Constitution*, mais seulement apporter à certaines dispositions des modifications qui ne changent pas *l'esprit de ladite Constitution* », art. 112). On peut y voir la première occurrence historique, remarquable en vérité, d'une clause de limitation matérielle à la révision, même si aucun mécanisme de contrôle externe n'est prévu. Enfin, le veto du roi n'est pas expressément évoquée par cet article ; cette question a d'ailleurs suscité de longues controverses entre 1872 et 1884 et s'est soldée par la victoire du parlement<sup>69</sup>.

Sans doute, cette différence non négligeable a partie liée avec le mode d'établissement juridique de ces textes : octroi dans le cas français, ratification par une assemblée représentative (et accord du monarque) dans les trois autres. Pour autant, et contrairement à ce que soutient habituellement la doctrine académique, ce lien n'est pas conceptuellement indispensable, d'autant que la garantie majeure d'une constitution dans le cadre d'une monarchie (qu'elle soit limitée ou dualiste) résidait dans la balance des pouvoirs, toute loi requérant l'accord du prince et des assemblées. Le choix (non nécessaire, donc) de la clause de rigidité peut se comprendre comme la volonté de protéger spécialement le cadre constitutionnel des décisions des organes constitués, en particulier du Roi, à qui est implicitement dénié un droit « extraconstitutionnel » de révision unilatérale.

On a vu plus haut que la Charte constitutionnelle de 1814 faisait une place importante aux « droits publics des Français ». De ce point de vue, elle ne cède en rien aux trois constitutions de la même époque. La Constitution de Suède ne contient pas de catalogue sur les droits et libertés des individus. La liberté de la presse fait l'objet d'un soin particulier (art. 86 et 108 — ce soin remonte déjà à la Constitution de 1720), de même qu'est confirmée la figure de l'Ombudsman, dont l'origine remonte à 1713, qui se décline à partir de 1809 en deux institutions distinctes : le chancelier de justice (procureur général du royaume) nommé par le roi, et surtout le procureur de justice des états, nommé par eux, et chargé de poursuivre les abus de

---

l'avenir, le pouvoir législatif statuerait sur les changements à apporter à certaines dispositions limitativement énumérées ? Auquel cas la Charte serait un exemple de constitution formelle « souple ». En vérité, cette question cruciale était indécidée parce qu'alors indécidable ; elle faisait partie d'une logique de compromis dilatoire nécessaire à toute l'opération de 1814. Voir P. BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française*, Paris, Sirey, 1954, p. 151-164.

<sup>68</sup> On notera au passage que l'accord de trois états sur quatre suffit pour les lois ordinaires.

<sup>69</sup> C. BORGEAUD, *Établissement et révision des constitutions en Amérique et en Europe*, Paris, Fontemoing, 1893, p. 119-124. Aux Pays-Bas, une loi doit d'abord déclarer la nécessité d'une révision en indiquant les points retenus ; la révision doit ensuite être ratifiée par les États généraux à ceci près que la composition de la Seconde Chambre est doublée (les élus extraordinaires sont désignés par les états provinciaux), la majorité requise étant de trois quarts des voix, deux tiers des députés au moins devant être présents (art. 229-234, Chap. XI).

l'administration (art. 96 à 102). Les garanties d'indépendance statutaires sont offertes à certaines catégories de fonctionnaires parmi lesquels, implicitement, les magistrats (art. 36). Enfin, est solennellement affirmé que « le droit immémorial du peuple suédois de s'imposer lui-même est exercé par les états exclusivement, à une diète générale » (art. 57).

La Constitution néerlandaise est plus développée sur les droits et libertés : outre la réserve de la loi pour préciser l'exercice des droits civils (art. 5), le principe d'égale admission des nationaux aux emplois publics (art. 9 et 11), on trouve une brève énumération de droits (art. 164 à 174 et 190-194) assez comparable à la Charte française, sinon l'affirmation du droit de pétition (art. 161) mais, en revanche, l'absence de « religion de l'État ».

La Constitution de Norvège, la plus libérale des trois, est la seule à comporter un véritable catalogue de droits et libertés individuels. Outre des précisions assez détaillées sur les « droits civiques » (art. 50 à 62), un chapitre entier (le titre E « Dispositions générales ») détaille ces droits, notamment les garanties en matière criminelle ou la liberté de la presse (art. 93 à 109).

Enfin, contrairement à la Charte, deux des trois constitutions (Suède et Pays-Bas) comportent des dispositions détaillées relativement à l'organisation administrative locale (la Norvège étant pays assez largement unitaire).

### ***C. Le dispositif d'organisation des pouvoirs***

En dépit de différences, parfois notables, certes, entre les quatre textes relativement à l'agencement des organes et des fonctions constitutionnelles, on ne peut manquer d'être frappé par les nombreuses convergences qu'ils présentent dans le sens d'une monarchie *de facto* dualiste, comme le montre le tableau suivant<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> Les passages soulignés signalent une règle différente des autres constitutions.

CHARTE 1814	SUÈDE 1809	NORVÈGE 1814 <sup>71</sup>	PAYS-BAS 1815
<b>Structure du pouvoir exécutif</b>			
- Monarque héréditaire - Ministres (art. 13)	- Monarque héréditaire - Conseil d'État (9 membres) et 4 secrétaires d'État (départements) (art. 4 à 6)	- Monarque héréditaire - Conseil d'État (1 Ministre d'État et 7 membres) (art. 5, 12, 22, 27) <sup>72</sup>	- Monarque héréditaire - Conseil d'État (24 membres au plus) (art. 71) <sup>73</sup>
Contreseing : aucune mention	Contreseing <sup>74</sup> (art. 38)	Contreseing (art. 31)	Contreseing : aucune mention
<b>Parlement</b>			
Parlement bicaméral : - Chambre des Pairs nommée par le Roi (a. 27) - Chambre des députés élective (renouvelable par cinquième tous les 5 ans (art. 37)	Parlement <b>quadricaméral</b> (Diète / Riksdag) ( <b>représentation par ordre séparés</b> ) Élues tous les 5 ans (art. 49)	Parlement bicaméral (Storting) <b>électif spécial</b> (art. 49) : - l'Odelsting élu désigne un quart de ses membres pour former la chambre haute, le Lagting) (art. 74, al. 2) - élus pour <b>3 ans</b> (art. 71)	Parlement bicaméral (États Généraux) (art. 78) <sup>75</sup> : - 1 <sup>ère</sup> Chambre : nommée à vie par le Roi (40 à 60 membres) (art. 80) - 2 <sup>e</sup> Chambre : 110 membres nommés par les États provinciaux (renouvelable par tiers tous les <b>3 ans</b> ) (art. 82)
Président de la Chambre des députés nommé par le Roi sur liste de 5 députés présentée par la Chambre (art. 43)	Présidents de la Diète (le Maréchal) et de 2 assemblées d'états nommés par le Roi (art. 52) <sup>76</sup>	<b>Les chambres élisent leur président</b> (art. 74, al. 2)	Présidents des chambres nommés par le Roi (Pour la 2 <sup>e</sup> Chambre : sur liste de 3 candidats) (art. 85 et 89)

<sup>71</sup> Les numéros d'articles sont ceux de la Constitution finalement entrée en vigueur (novembre 1814) et non de sa devancière de mai 1814.

<sup>72</sup> En cas d'absence du Roi, ses pouvoirs sont exercés par un vice-Roi ou un Gouverneur désigné par lui conjointement avec au moins cinq membres du Conseil d'État norvégien (art. 12-13).

<sup>73</sup> L'art. 75 précise en outre que « le Roi établit des départements ministériels, en nomme les chefs et les révoque comme bon lui semble. Il peut appeler un ou plusieurs d'entre eux, pour assister aux délibérations du conseil d'État ». Ceux-ci viennent s'ajouter aux membres du Conseil d'État.

<sup>74</sup> Les « affaires de commandement militaire » étant explicitement exclues.

<sup>75</sup> Le projet de mars 1814 ne prévoyait d'une seule chambre, élue par les états provinciaux.

<sup>76</sup> L'ordre de la Bourgeoisie et l'ordre des paysans. Celui de l'ordre du Clergé est expressément réservé de droit à l'archevêque d'Upsal. Celui de l'ordre de la noblesse est aussi Maréchal de la Diète.



<b>Principe de la balance des pouvoirs en matière législative :</b>			
Oui (art. 15)	Oui (art. 87) <sup>77</sup>	Oui (art. 49 et 77) <sup>78</sup>	Oui (art. 105) <sup>79</sup>
<b>Veto royal</b>			
Absolu (art. 22, 48)	Absolu (art. 87)	<b>Suspensif</b> (art. 79)	Absolu (art. 118)
<b>Initiative législative des parlementaires</b>			
<b>Non</b> (art. 16) <sup>80</sup>	Oui (art. 87, 89)	Oui (art. 76)	Oui (2 <sup>e</sup> chambre) (art. 113, 114)
<b>Égalité des chambres en matière législative</b>			
Oui	Oui	Oui ( <b>relative</b> ) <sup>81</sup>	Oui
<b>Droit de dissolution</b>			
Oui (inconditionnée) pour la Chambre basse (art. 50)	Oui (exceptionnelle) (si la Diète n'a pas voté le budget dans les 4 mois (art. 109)	<b>Non</b> <sup>82</sup>	<b>Non</b>
<b>Compatibilité des fonctions de ministre et de parlementaire</b>			
<b>Droit d'entrée des ministres aux chambres</b>			
Oui (art. 54)	(Silence de la constitution) <sup>83</sup>	<b>Non</b>	Oui (art. 91) <sup>84</sup>

S'il n'est pas possible de discuter ici en détail chaque pièce du dispositif, on peut néanmoins relever quelques points. En premier lieu remarquer la particularité de la structure du pouvoir exécutif dans les constitutions de ce début du XIX<sup>e</sup> siècle. L'institution d'un cabinet ou gouvernement au sens plein du terme, en tant qu'instance collégiale cohérente et dotée de compétences propres, n'est pas encore établie (on sait d'ailleurs la complexité de la question pour la Constitution britannique de l'époque). Il n'est question, dans les textes, que « des ministres » (France) ou d'un

<sup>77</sup> Suède, Art. 87 : « *Les États du Royaume ont, de concert avec le Roi, le pouvoir d'établir des lois générales civiles, criminelles et ecclésiastiques, et de changer et abroger de pareilles lois établies auparavant. Le Roi, sans le consentement des États, ni les États sans le consentement du Roi, ne pourront faire une loi nouvelle ni en abroger une ancienne. [...]* ».

<sup>78</sup> Norvège, Art. 49 : « *Le peuple exerce le pouvoir législatif par la diète appelée Storting [...]* ». Art. 77 : « *Lorsqu'une résolution de l'Odelsting a été approuvée par le Lagting ou par le Storting en diète plénière, une députation de ces deux chambres de la diète la porte au Roi, s'il est présent, ou au vice-roi ou au Gouvernement norvégien, avec une requête tendant à obtenir la sanction royale* ».

<sup>79</sup> Pays-Bas, Art. 105 : « *Le pouvoir législatif est exercé en commun par le Roi et les États Généraux* ».

<sup>80</sup> Nuancé par le droit de suggestion prévu aux articles 19 à 21.

<sup>81</sup> Le bicaméralisme norvégien étant de type particulier, il existe une procédure de règlement des conflits : « *Lorsqu'un projet a été adressé deux fois au Lagting par l'Odelsting et retourné la seconde fois avec refus de le voter, le Storting se réunit en assemblée plénière, et il décide, à la majorité des deux tiers des voix* » (Art. 76, al. 3).

<sup>82</sup> Sauf en ce qui concerne un Storting extraordinaire convoqué par le Roi en dehors des sessions ordinaires (art. 70).

<sup>83</sup> Le droit d'entrée et de parole ne sera formellement introduit (dans le règlement du Riksdag) qu'en 1860 (P. Fählbeck, *op. cit.*, p 85), mais il y a tout lieu de penser que la compatibilité des fonctions était déjà pratiquée.

<sup>84</sup> La Constitution de mars 1814 ne contenait aucune précision à cet égard.

« Conseil d'État », dans les trois autres, mais ce titre prestigieux n'en fait pas pour autant un cabinet au sens moderne du terme, les compétences de la fonction gouvernementale étant toutes, en droit strict, attribuées au Roi<sup>85</sup>. En Suède et Norvège, dont les textes sont assez proches sur ce point et relativement détaillés, sa principale fonction était toutefois, outre le conseil — imposé (le Roi est tenu d'entendre l'opinion des ministres) — au monarque, d'assurer en quelque sorte un relais vers le contrôle par les chambres<sup>86</sup>. Pour autant, les tentatives des textes constitutionnels pour fixer la place privilégiée du roi n'allaient pas résister, ultérieurement, à une dynamique en faveur des ministres puis vers la parlementarisation.

Plus fondamental : des quatre constitutions, la Charte est sans doute la plus accueillante pour des relations plus intenses entre les ministres et les chambres. Il est vrai que la nécessité de rompre sur ce point avec les barrières psychologiques et culturelles instaurées en 1789-1791 (une certaine idéologie, très réductrice, de la « séparation des pouvoirs ») était perçue — ce qui explique qu'on ait pris soin de préciser que les ministres pouvaient être membres de l'une ou l'autre des chambres (art. 55 de la Charte) — et que l'on escomptait bien favoriser par là l'influence des ministres du Roi sur les délibérations parlementaires. La Constitution néerlandaise entre dans une logique voisine. Pour la Suède et surtout pour la Norvège, en revanche, la démarcation entre le roi et ses conseillers d'une part, les assemblées de l'autre, est beaucoup plus accentuée<sup>87</sup>. Il est permis de penser que le caractère plus radical et quasi démocratique de la *Grundlov* norvégienne tient largement au fait que cet État n'avait pas, contrairement aux trois autres, de tradition constitutionnelle libérale avant 1814, et qu'ainsi le texte avait pu être conçu dans une fraîche innocence (ou inconscience). La Suède en revanche, avait fait l'expérience d'un « parlementarisme absolu » sous l'Ère de la liberté au XVIII<sup>e</sup> siècle, si bien que le constituant de 1809 avait cherché à limiter les risques d'une ingérence trop poussée des assemblées dans la sphère gouvernementale. Le Roi et le Riksdag, observe Fahlbeck, « constituent la volonté de l'État, tantôt chacun pour soi dans des sphères différentes, tantôt ensemble sur un terrain commun. Mais ils ne se trouvent jamais — exceptés dans certaines

---

<sup>85</sup> Les constitutions suédoise et norvégienne insistent sur le rôle propre du monarque : il « gouvernera seul le royaume » (Suède, art. 4) ; après une délibération du conseil, « il est réservé au Roi seul de décider » (Suède, art. 9), « il appartient au Roi de se décider d'après son propre jugement » (Norvège, art. 30 — On notera avec intérêt que, signe de sa relativité, cette formule n'a pas disparu de la Constitution, même après la révision de 2007).

<sup>86</sup> L'article 9 de la Constitution suédoise dispose ainsi : « Il sera tenu un procès-verbal de toutes les délibérations, qui auront lieu devant le Roi dans le Conseil d'État. Les Ministres d'État présents, les Conseillers d'État, le Chancelier de la Cour, les Secrétaires d'État ou leurs suppléants, ne pourront nullement se dispenser de déclarer et expliquer leurs opinions ; mais il est réservé au Roi seul de décider. Si jamais le cas inattendu avait lieu, que la décision du Roi fût ouvertement contraire à cette Forme de Gouvernement ou au code des lois du royaume, il sera du devoir des membres du Conseil d'État d'y opposer de fortes représentations. S'il ne se trouve point d'opinion particulière consignée au procès-verbal, ceux qui ont été présents seront censés avoir appuyé le Roi dans la résolution qu'il a prise. Les membres du Conseil d'État seront responsables de leurs conseils, comme il est statué ultérieurement dans l'article 106 ». Il a directement inspiré l'article 30 (al. 2) de la Constitution de Norvège : « Si un des membres du Conseil juge la décision du Roi contraire à la Constitution ou aux lois du royaume ou manifestement préjudiciable au Royaume, il est de son devoir de faire contre cette décision des représentations énergiques et de faire consigner son avis au procès-verbal. Celui qui n'a pas protesté est réputé avoir été d'accord avec le Roi ; il encourt, en conséquence, la responsabilité subséquemment déterminée et peut être mis par l'Odelsting en accusation devant la Haute Cour du royaume ».

<sup>87</sup> Ce qui ne permet pas pour autant d'affirmer, selon un lieu commun, que ces deux constitutions auraient été fondées sur la « séparation des pouvoirs » (ce qui suggère que les Pays-Bas et de la France contemporaine ne l'aurait pas été) : toute constitution libérale contient plusieurs institutions, est donc fondée sur la distinction des pouvoirs, c'est-à-dire d'abord des organes, dont la collaboration peut être aménagée de différentes façons.

circonstances solennelles —, en contact immédiat l'un avec l'autre »<sup>88</sup>. Le rôle restreint des ministres, dans les trois premières décennies du siècle, ne parvint qu'imparfaitement à compenser les inconvénients pouvant résulter de cette démarcation.

On ajoutera enfin que les trois constitutions sont nettement plus précises que la Charte française sur les questions de finances et de procédure budgétaire. La Forme de gouvernement suédoise consacre pas moins de seize articles (art. 57-73), qui font la part belle au Riksdag, très largement maître des finances ; la Constitution néerlandaise consacre une section entière du chapitre III (art. 121-128) au « budget de l'État »<sup>89</sup>, celle de la Norvège étant toutefois plus sobre (voir néanmoins le long article 75). On sait qu'en France, les droits des chambres en matière budgétaire évolueront considérablement à partir de 1817 et qu'ils contribueront à servir de matrice au développement progressif du contrôle politique du gouvernement du Roi.

#### *D. Le système de responsabilité des ministres*

Comme la Charte de Louis XVIII, les trois constitutions prévoient un mécanisme de mise en jeu, à l'initiative des assemblées, de la responsabilité des conseillers officiels du Roi, en contrepartie de son irresponsabilité constitutionnelle. Telle allait devenir l'une des caractéristiques propre des monarchies « constitutionnelles » (pris en tout rigueur, l'épithète est, on le sait, impropre, mais il faut l'entendre au sens du constitutionnalisme libéral à l'occidentale), limitées ou dualistes.

CHARTE 1814	SUÈDE 1809	NORVÈGE 1814	PAYS-BAS 1815
<b>Champ de la responsabilité ministérielle</b>			
« Trahison ou concussion » (art. 56)	Violation de la Constitution ou des lois (art. 9)	Violation de la Constitution ou des lois ou décision « manifestement préjudiciable au Royaume » (art. 30)	« Tout délit commis pendant la durée de leurs fonctions » (art. 177)
<b>Procédure</b>			
<i>Mise en accusation</i>			
Chambre basse (art. 55)	Comité de Constitution de la Diète (art. 106, 107)	Chambre basse (Odelsting) (art. 87)	Les États Généraux doivent autoriser les poursuites (art. 177, al. 2)

<sup>88</sup> *Op. cit.*, p. 80. Une exception codifiée existait toutefois à ce principe : le Roi pouvait convoquer un comité secret de la Diète pour se concerter avec elle sur d'importantes questions d'État (art. 54 de la Forme de gouvernement).

<sup>89</sup> La *Grondwet* fait toutefois la distinction entre les « dépenses ordinaires », pour lesquelles les États-Généraux donnent leur approbation pour une période de 10 ans (à moins que le roi ne fasse connaître qu'un objet de dépense a cessé ou varié), et les « dépenses extraordinaires, imprévues et incertaines, qui [...] doivent être réglées d'après les circonstances », et sont approuvées pour une année (art. 123-126). Mais en arrêtant la première partie du budget, « on détermine en même temps les moyens d'y faire face » (art. 124).

<i>Jugement</i>				
- Chambre haute (art. 55)	- Tribunal <sup>90</sup> (art. 106)	- Instance mixte <sup>91</sup> (art. 87)	- Tribunal ordinaire suprême (art. 177)	
- (Silence sur la peine encourue)	- Jugement selon le Code des lois et une loi spéciale (art. 106)	- (Silence sur la peine encourue)	- (Silence sur la peine encourue)	
<i>Autre mécanisme</i>				
—	Art. 107 : Les États peuvent demander au Roi la révocation d'un ministre	—	—	

S'il était aussi évident pour la Suède, la Norvège et les Pays-Bas que pour la France de 1814 qu'il ne s'agissait pas à l'époque d'instaurer quelque chose comme un gouvernement parlementaire (terme alors quasiment anachronique), il est intéressant de noter que les trois constitutions européennes se distinguent ici de la Charte à deux titres, jouant d'ailleurs en sens opposé : le champ de la responsabilité, quoique circonscrit, peut être considéré comme plus large qu'en France (où elle se limite à la « trahison ou concussion »)<sup>92</sup> mais l'instance statuant sur le sort des ministres est soit entièrement juridictionnelle (Suède, Pays-Bas), soit une instance mixte composée pour moitié de magistrats (Norvège). Le point commun majeur aux quatre constitutions est surtout d'établir une responsabilité « pour faute », si l'on peut dire, mais dont il importe de souligner qu'elle n'est pas spécifiquement pénale tout en n'étant pas ouvertement politique — sinon qu'en Norvège, texte constitutionnel plus méfiant envers l'autorité royale que les autres, il est ajouté à l'incrimination inspirée de la Constitution suédoise (violation de la constitution et des lois) une formule assez ouverte et confinant à l'appréciation purement politique (peut-être elle aussi inspirée de la formule suédoise dont il sera question ci-après). Dans le cas de la Suède et de la Norvège, on peut néanmoins parler d'une responsabilité essentiellement « constitutionnelle » (*i. e.* principalement pour violation de la constitution et des lois). À tout le moins, cette responsabilité est conçue comme devant jouer de manière tout à fait exceptionnelle. De plus, en réservant en tout ou partie à des magistrats (autrement dit à une institution censément plus apte à juger de manière « objective ») le jugement sur le sort des conseillers du Roi, le système se voulait ainsi nettement limité, bref échappant à la controverse partisane<sup>93</sup> — ce qui ne veut pas dire qu'il n'était

<sup>90</sup> La « Haute Cour du Royaume », tribunal suprême du Royaume, ordinairement composé de magistrats professionnels et de conseillers d'État (art. 102), est alors, pour la circonstance, composé de manière particulière pour le jugement : « au lieu de conseillers d'État, siégeront, en pareil cas, les quatre plus anciens conseillers de justice, deux nobles et deux non nobles » (art. 106). Les agents de l'exécutif y sont donc exclus au profit de magistrats.

<sup>91</sup> La « Haute-Cour » se compose des membres du Lagting (chambre haute) et de la Cour suprême de justice (juridiction suprême du pays) (art. 86). « L'accusé pourra, sans alléguer aucun motif, récuser jusqu'à un tiers des membres de la Haute Cour du royaume, de manière cependant que cette cour soit toujours composée de quinze membres au moins » (Art. 87).

<sup>92</sup> Comme on l'a vu plus haut, la première mouture du projet de la Charte prévoyait que la responsabilité des ministres s'étendrait à « tout ce que ces actes contiendraient d'attentatoires aux lois » (formule reprise de la Constitution sénatoriale).

<sup>93</sup> C'est d'ailleurs le même type de solutions que reprendront la totalité des constitutions des pays allemands au XIX<sup>e</sup> siècle, afin de limiter le risque de dérive parlementariste, avec des institutions dont sortiront pour partie les cours constitutionnelles modernes (voir notre article : « Les prémices de la justice constitutionnelle en Allemagne avant 1945 », in D. CHAGNOLLAUD (dir.), *Aux origines du contrôle de constitutionnalité XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles*, Paris, Éd. Panthéon-Assas, 2003, p. 103-140).

pas susceptible d'être instrumentalisé à des fins politiques (en pratique, il ne le sera d'ailleurs guère, contrairement à la légende répandue réduisant l'invention de la responsabilité politique typique des systèmes parlementaires à un dévoiement de la responsabilité constitutionnelle — que l'on qualifie trop souvent à tort de « pénale »)<sup>94</sup>.

On relèvera tout de même que la Forme de gouvernement suédoise prévoyait, en plus de la responsabilité constitutionnelle (fautive) individuelle des ministres (conseiller d'État ou secrétaire), un mécanisme permettant au Riksdag de demander au Roi « qu'il veuille bien les éloigner de son conseil » en considération d'une appréciation tout à fait politique, celle-là, de l'activité desdits conseillers<sup>95</sup>. Pour autant, le Roi n'était pas juridiquement obligé de déférer au vœu. Il ne semble pas que ce mécanisme ait joué de rôle significatif dans la vie constitutionnelle suédoise durant le XIX<sup>e</sup> siècle<sup>96</sup> et, en dépit de cet instrument potentiellement puissant aux mains des assemblées, le système de gouvernement suédois sera le dernier des trois à se parlementariser, signe, s'il en était besoin, que de tels mécanismes ne sont en soi guère déterminants et, historiquement, jamais suffisants à eux seuls pour provoquer le basculement vers le gouvernement parlementaire.

Seule la Norvège utilisera ce mécanisme à plusieurs reprises<sup>97</sup> et notamment en 1884 au terme d'une longue décennie de vives controverses autour d'une tentative de révision de la Constitution introduisant, en dépit de l'opposition du Roi, le droit d'entrée et de parole des ministres au Storting (un élément technique qui, lui, était bel et bien destiné à faciliter le contrôle de l'Exécutif dans une optique parlementariste) ; il aboutira à la destitution des ministres qui avaient appuyé le refus du monarque (1884) et devait inaugurer le début de la pratique du gouvernement parlementaire dans ce pays<sup>98</sup>.

L'étude comparative des textes constitutionnels fait donc apparaître une nette proximité des structures constitutionnelles fondamentales de la Charte française de 1814 et des constitutions contemporaines de Suède, de Norvège et des Pays-Bas — cela en dépit de différences non négligeables sur différents points techniques. Sous ce rapport, l'ancien constituant de 1789 devenu (ou resté) monarchiste libéral, Lanjuinais, n'avait pas tort lorsqu'il affirmait en 1819 que la Charte de Louis XVIII est, « tout balancé, l'une des constitutions les plus libérales de l'Europe »<sup>99</sup>.

---

<sup>94</sup> Comme l'a montré Klaus von Beyme dans sa grande enquête systématique : *Die parlamentarischen Regierungssysteme in Europa*, Munich, Piper, 1970, notamment p. 399-410. Il signale toutefois plusieurs tentatives en Suède, toutes infructueuses, jusqu'en 1854.

<sup>95</sup> Si le Comité de la constitution des États observe que ceux-ci, individuellement ou collectivement, « n'ont point, dans leurs avis sur des mesures générales, eu égard aux véritables intérêts du Royaume, ou qu'un secrétaire n'a pas exercé son emploi de confiance avec zèle, capacité et activité [...] ».

<sup>96</sup> Pontus Fahlbeck note que « ces deux manières de demander des comptes aux conseillers d'État sont par la suite sorties de l'usage à mesure que devenait plus étroit le contact entre les ministres et le Parlement » (*op. cit.*, p. 84-85).

<sup>97</sup> Quatre exemples au moins, dont l'une mena à la condamnation (à une faible amende) du ministre d'État Severin Lovenskiold qui n'avait pas désavoué la décision du Roi de procéder à la dissolution du Storting en 1836. Il resta toutefois à son poste et un compromis fut trouvé avec le Storting.

<sup>98</sup> P. DARESTE, « La dernière crise politique en Norvège », *Revue des Deux Mondes*, vol. 66, 1884, p. 347-368 ; K. VON BEYME, *op. cit.*, p. 284-286.

<sup>99</sup> *Constitutions de la Nation française*, 1819, t. 1, p. 2.

Or, le plus significatif au plan historique et rétrospectif, est que ces trois pays, dont les constitutions, pour être techniquement proches de la Charte française, tout en n'étant, au rebours de cette dernière, pas fondées sur le principe monarchique, n'ont pas connu pour autant d'amorce rapide d'un développement en direction de la logique d'un gouvernement parlementaire ou quasi-parlementaire comme le régime de la Restauration. On peut bien considérer que leurs peuples furent, durant une bonne partie du XIX<sup>e</sup> siècle, bien moins remuants que le peuple français durant la période 1814-1830, ce qui peut contribuer à expliquer que le cadre constitutionnel ne se soit pas brisé au moindre conflit, contrairement à la France. Mais en tout état de cause, il est frappant que ces trois textes permirent le développement d'un système de gouvernement pleinement constitutionnel viable sans devenir immédiatement parlementaire stricto sensu. Dans ces trois pays, le roi parvint à conserver tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle un rôle majeur — même son appréciation exacte est difficile à décrire simplement<sup>100</sup>. C'est aux Pays-Bas, dont le texte était, des trois constitutions examinées ici, le plus proche de celui de la Charte, que la dynamique parlementariste s'est engagée le plus tôt<sup>101</sup>. Dotée de la constitution sans doute la plus avancée des trois, la Norvège présente, quant à elle, cette particularité d'être placée sous un régime d'Union personnelle (jusqu'à l'indépendance en 1905). Dès lors que, résidant en Suède, le Roi était le plus souvent représenté à Stockholm par un vice-Roi ou par un gouverneur, c'est en réalité la petite caste des fonctionnaires qui domina d'emblée le jeu politique norvégien, si bien que l'autonomie longtemps maintenue du gouvernement se fit surtout au profit des ministres<sup>102</sup>. Par la suite, la montée en puissance de la caste (plus nombreuse) des paysans finira par s'imposer et obtenir, au terme du long conflit évoqué plus haut, la parlementarisation du gouvernement, puis la démocratisation du système<sup>103</sup>. La Constitution de 1814 est demeurée jusqu'à nos jours (évidemment plusieurs fois révisée), le gouvernement parlementaire fonctionnant sur une base purement conventionnelle (et, fait notable, sans droit de dissolution) pendant plus d'un siècle, jusqu'en 2007 précisément, date à laquelle il fut formellement consacré par le texte constitutionnel<sup>104</sup>. La Suède fut la plus longue — l'une des dernières monarchies libérales en Europe, en dehors de

---

<sup>100</sup> Sur la Suède, voir notamment A. GEFFROY, « Le règne de Charles XV », *Revue des Deux Mondes*, 1872, vol. 102, p. 968-992, ainsi que la récente biographie de Franck FAVIER, *Bernadotte. Un maréchal d'Empire sur le trône de Suède*, Ellipses, 2010. Aux Pays-Bas, on va même souvent jusqu'à dire que le premier roi, Guillaume 1<sup>er</sup>, régna et gouverna (de 1815 à 1840) en « despote éclairé » (voir parmi tant d'autres, Hans DAALDER, « The Relationship between Cabinet and Parliament in the Netherlands », *Congrès de l'Association internationale de science politique*, Rome, 1958 (dactyl.), p. 3).

<sup>101</sup> Il fallut attendre les années 1840 pour voir se développer un contrôle parlementaire véritable, permis par deux révisions constitutionnelles d'importance (en 1840 et surtout 1848). Le principe du gouvernement parlementaire ne s'imposera progressivement qu'à partir des années 1860, mais resta longtemps très équilibré, dans une formule authentiquement dualiste (R. FUSILIER, *op. cit.*, p. 503-519 ; K. VON BEYME, *op. cit.*, 1970, p. 282-283).

<sup>102</sup> Les historiens ont noté que le Roi (Charles-Jean, c'est-à-dire Bernadotte) s'était résigné bon gré mal gré à agir différemment en Norvège et en Suède où ses marges de manœuvre constitutionnelles étaient plus grandes. Ses tentatives pour obtenir un droit de veto absolu à Oslo furent toujours refusées par le Storting.

<sup>103</sup> R. FUSILIER, *op. cit.*, p. 216-223. H.-D. LOOCK, « Norwegen », in H.-D. LOOCK & H. SCHULZE (dir.), *Parlamentarismus und Demokratie im Europa des 19. Jahrhunderts*, Munich, Beck, 1982, notamment p. 72-80.

<sup>104</sup> La révision du 30 mars 2007 modifie notamment l'article 15, désormais rédigé ainsi : « Toute personne qui siège au Conseil des ministres a l'obligation de remettre sa démission si le Storting a adopté une motion de censure contre elle ou contre le Conseil des ministres tout entier. — Le roi est tenu d'accepter cette démission. — Lorsque le Storting a adopté une motion de censure, seules peuvent être expédiées les affaires courantes ».

l'Allemagne et de l'Autriche — à franchir le pas vers le gouvernement parlementaire (définitivement à partir de 1917), signe là encore, que sa Constitution de 1809 fournissait un cadre pour un système de gouvernement libéral stable sans être parlementaire.

Les différences de rythme dans l'évolution parlementariste entre la France et les trois pays ici évoqués ne résultent pas de manière décisive des différences entre les textes constitutionnels respectifs. La parlementarisation repose toujours sur une conjonction de facteurs multiples, qui ne sont ni purement juridiques, ni purement politiques. Mais la Charte française, par sa simplicité et sa netteté dans l'organisation fondamentale des pouvoirs, n'a pas été, loin s'en faut, un obstacle à cette évolution. Et c'est sans doute ce qui peut expliquer son succès ultérieur.

## V. LA CHARTE COMME « MODÈLE » DE FORMULATION DU TYPE DOMINANT DE CONSTITUTION LIBÉRALE

Il est permis d'avancer ici la thèse selon laquelle la Charte française de 1814 fut le premier relais fondamental pour la transposition des principes généraux de la Constitution anglaise aux autres monarchies européennes<sup>105</sup>. Ce fait majeur de l'histoire constitutionnelle européenne est presque systématiquement occulté de nos jours. Or, il est frappant de constater à quel point tous les États européens ont, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, convergé vers le type de constitution écrite incarné par la Charte, qui dessinait dans ses grands contours le cadre juridique fondamental d'où sont sortis les ordres constitutionnels libéraux et démocratiques d'aujourd'hui. Il n'est pas jusqu'à nombre de constitutions républicaines qui ne lui doivent le canevas de leurs institutions<sup>106</sup>. Rien de cela n'était évident. Même si la Charte n'était pas la seule — nous venons de le voir — à traduire en gros le cadre général du plan de gouvernement de type anglais, il est remarquable que sa façon de le faire ait rencontré un tel succès dans le reste de l'Europe au XIX<sup>e</sup> siècle.

L'inspiration française des premières constitutions (timidement) libérales de plusieurs États d'Allemagne du Sud (Bade, Bavière en 1818, le Wurtemberg en 1819 notamment) est avérée à la fois en ce qui concerne les techniques constitutionnelles<sup>107</sup> mais surtout dans l'esprit de garantie d'un principe monarchique vigoureux<sup>108</sup>. Cette influence est également manifeste

---

<sup>105</sup> Nous laisserons de côté le champ extra-européen, encore qu'il soit lui aussi concerné. À preuve, notamment, la Charte donnée par Don Pedro au Royaume du Brésil le 25 mars 1824 (il est vrai que celui-ci était d'abord le souverain du Portugal).

<sup>106</sup> Des lois constitutionnelles de la République française de 1875, on a même pu dire, non sans quelque justesse, que c'était « la Charte de 1830 plus le suffrage universel » (Marcel Prélot).

<sup>107</sup> Sauf pour la forme : ces constitutions sont toujours plus longues et chargées de détail que la Charte française.

<sup>108</sup> Voir la contribution de Jacky Hummel dans le présent volume ainsi que sa thèse *Le constitutionnalisme allemand (1815-1918)*, Paris, PUF, « Léviathan », 2002.

dans la Charte du Royaume du Portugal de 1826<sup>109</sup>, préparée par la version de 1824, quasi identique, pour le Brésil sous l'égide du même souverain<sup>110</sup>.

La diffusion du modèle de la Charte se poursuivra dans un grand nombre de pays après 1830, malgré la chute du régime de la Restauration, pour une raison simple : elle se fit à travers la Charte française du 14 août 1830 qui, bien que fondée sur un nouveau principe de légitimité (dont la nature exacte demeura d'ailleurs ambiguë), n'avait modifié qu'à la marge sa devancière : le droit d'initiative législative et d'amendement était désormais conféré aux parlementaires (nouvel article 15 et suppression de l'ancien article 46), la suppression de la détermination du champ de la responsabilité ministérielle (ancien article 56), abolition de la pairie héréditaire (par la loi du 29 décembre 1831 annoncée par le nouvel article 68)<sup>111</sup>, publicité des séances de la Chambre des Pairs (nouvel article 27), réduction de 7 à 5 ans de la durée du mandat des députés (nouvel article 31), élargissement de l'électorat et des conditions d'éligibilité (nouveaux articles 32 à 34), restriction du pouvoir du roi de prendre des ordonnances (suppression de la référence à la sûreté de l'État, interdiction du pouvoir de suspension et de dispense de la loi) (article 14).

Or, dès les années suivantes, plusieurs nouvelles constitutions libérales virent le jour en Europe, qui s'inscrivaient très largement dans le sillage de la Charte (révisée). Tel est notamment le cas des Constitutions de la Hesse électorale (Cassel) et du nouveau royaume de Belgique (1831), de la Saxe (1831), de la Grèce (1844), de l'Espagne (1845), du Piémont-Sardaigne<sup>112</sup> (1848) — peu à peu étendu à toute l'Italie —, du Danemark (1849 et 1866) et de la Prusse (1850), pour ne citer que les plus importantes.

On trouve toujours un monarque héréditaire et un parlement bicaméral (comprenant une chambre élective — que le roi peut presque toujours dissoudre — et une chambre composée différemment — en général nommée par le Roi à titre héréditaire<sup>113</sup>), qui exercent ensemble la fonction législative (le veto royal est, le plus souvent, absolu), le contrôle budgétaire en formant le cœur. Des ministres assistent le monarque dans l'exercice du pouvoir gouvernemental et défendent en principe sa politique devant les chambres ; l'irresponsabilité de celui-ci est compensée par le principe de responsabilité de ceux-là, mais cette responsabilité est généralement, en droit, limitée dans son étendue ; sa mise en jeu est déclenchée par la chambre basse, le sort des ministres étant tranché soit par la chambre haute, soit par une juridiction, soit par une instance mixte.

On peut penser que le succès de la Charte tient notamment au fait qu'elle offrait une formulation relativement simple et sobre (davantage, à

<sup>109</sup> Au rebours d'une première Constitution libérale portugaise, celle de 1822, qui fut au contraire inspirée par la Constitution française de 1791 et son épigone espagnol de 1812 (la Constitution de Cadix).

<sup>110</sup> Cela, en dépit du « leurre » que constituait la tentative d'institutionnalisation de la figure ambiguë et complexe du « pouvoir modérateur » (qui doit sans doute davantage à Lanjuinais qu'à Benjamin Constant, d'après Oscar FERREIRA, « Le pouvoir modérateur dans la Constitution brésilienne de 1824 et la Charte constitutionnelle portugaise de 1826 », *RFDC*, n° 89, 2012, p. 1-40) que le Roi était censé cumuler avec sa fonction de chef du pouvoir exécutif (Brésil, art. 98 à 103 ; Portugal, art. 71 à 76).

<sup>111</sup> Cette même loi remplace l'article 23 de la Charte et crée une liste de « notabilités » parmi lesquels le Roi peut nommer les pairs viagers.

<sup>112</sup> Le fameux Statuto Albertino, avec ses 84 courts articles (environ 2800 mots au total) est sans doute, à quelques détails près, la Constitution qui se rapproche le plus de la Charte française par son style et son contenu.

<sup>113</sup> Sur ce point, la Constitution belge de 1831 introduit une solution nouvelle en prévoyant que la chambre haute (le Sénat) est élue et peut également être dissoute.



l'évidence, que les longs textes néerlandais ou suédois — ce dernier étant même à bien des égards, alambiqué —, ouverte aux évolutions d'interprétation et de pratiques, tout en donnant d'abord le sentiment d'asseoir solidement le pouvoir du Prince<sup>114</sup>. Que la dynamique d'évolution d'un tel cadre fût très diverse, selon les pays, est à mettre sur le compte des spécificités politiques, sociales et culturelles de chacun d'entre eux. Mais la qualité majeure de la Charte de 1814 était sans doute d'avoir su poser, en formules simples mais à certains égards nettes, le cœur institutionnel d'un cadre juridique propice à un gouvernement modéré qui, à l'usage, permettrait de concilier les deux principes de légitimité traversant la vieille Europe au XIX<sup>e</sup> siècle et, au-delà, de rester le fondement d'un système de gouvernement à la fois libéral et démocratique. « Réduites à l'essentiel, les institutions de la monarchie constitutionnelle peuvent se résumer dans une formule : un roi, deux chambres, trois pouvoirs séparés, mais obligés de coopérer », écrit G. Antonetti<sup>115</sup>. L'ironie (ou le tragique) de l'histoire est que la France fut incapable de conserver durablement pour elle-même la formule institutionnelle qu'elle avait su trouver et qui avait inspiré tant d'autres pays, sinon sous la forme indirecte de ses avatars républicains (mais dont la succession chaotique et perpétuellement instable ou souvent contestée n'offre plus, sinon à la marge, les avantages de la continuité). Au-delà du cas français, c'est donc aussi et peut-être surtout dans une perspective comparatiste que la charte octroyée par Louis XVIII a bien valeur de modèle et constitue un tournant dans le constitutionnalisme écrit de l'Europe monarchique du XIX<sup>e</sup> siècle.

*Armel Le Divellec est Professeur de droit public à l'Université de Paris II (Panthéon-Assas).*

---

<sup>114</sup> Là encore, la Constitution belge de 1831 apportera une inflexion en précisant, la première, que « le roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribue formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même » (art. 78), formule reprise par les constitutions les plus libérales.

<sup>115</sup> « Les monarchies constitutionnelles », *art. précit.*, p. 434.