

# Patrice Rolland

## LES LEÇONS D'UN TEXTE CONSTITUTIONNEL

À strictement parler le bicentenaire célébré aujourd'hui est celui du texte octroyé aux Français le 4 juin 1814 par Louis XVIII. Pour présenter le régime de la Restauration il a été nécessaire aux intervenants de la journée d'analyser la mise en œuvre concrète du texte tout au long des 15 années qu'a duré le régime. Afin de ne pas reprendre les analyses qui ont été données et encore moins prétendre les résumer, il ne paraît pas inutile de s'interroger sur la Charte en tant que texte. Document relativement court, on sait qu'il ne détermine qu'assez faiblement la nature du régime politique de la Restauration et le fonctionnement des institutions. Le régime s'est précisé en fonction d'une pratique qui, à la fois, s'imposait aux acteurs et variait en fonction du monarque régnant. Pour tirer les leçons de ce texte constitutionnel, il convient de se demander comment il a pu donner naissance en France au régime parlementaire. L'histoire politique de cette évolution est connue et scrutée depuis longtemps. Du strict point de vue constitutionnel, cette dernière est peut-être un peu plus difficile à raconter. La tradition constitutionnaliste attache la plus grande importance au texte même de la constitution et peine à rendre compte des pratiques qui s'en éloignent ou n'ont pas de rapport direct avec lui. On parle souvent de coutume constitutionnelle. Un Carré de Malberg, représentatif de l'évolution normativiste de la conception de la constitution, n'a pas de difficulté à montrer que cette approche ne correspond pas aux principes d'une constitution écrite. Comment le texte de la Charte du 4 juin 1814 a-t-il pu donner lieu ou permettre une telle évolution qui n'entre pas dans le cadre de l'approche ordinaire du constitutionnalisme ? À ce sujet on proposera une hypothèse : ni le texte lui-même, ni les débats politiques tout au long de son existence n'ont réussi à déterminer par eux-mêmes la nature politique du régime de la Restauration et sa parlementarisation, ou du moins ne peut-on leur attribuer cette détermination. C'est une logique imposée par le jeu politique qui a contraint les hommes politiques de la Restauration à mettre en place progressivement les éléments d'une parlementarisation de la monarchie restaurée.

### **I. UN TEXTE QUI NE DÉTERMINE PAS LA NATURE ET LE FONCTIONNEMENT DU RÉGIME**

Si on l'examine à la lumière de la nouvelle tradition constitutionnaliste inaugurée en 1789, le texte de la Charte de 1814 n'a qu'une faible intensité constitutionnelle. Ce fait le rend peu représentatif et peu cohérent avec le choix de l'écriture constitutionnelle qui s'est imposé au roi Louis XVIII. Cette intensité se mesure à l'aune de l'idéal constitutionnel. Sous son aspect matériel, il veut définir les principes politiques du régime et organiser les pouvoirs en conséquence. Sous son aspect formel, cette volonté s'exprime sous forme écrite pour avoir la précision, la rigueur et la normativité dont on attend qu'elles assurent l'effectivité et la permanence des choix du pouvoir constituant.

### A. Une faible intensité constitutionnelle en raison de l'origine du texte

La faible intensité constitutionnelle s'explique d'abord par les origines du texte. L'écriture a été adoptée sans qu'il ait été possible de faire autrement. Chez les royalistes ultras on a pu rêver d'une constitution coutumière<sup>1</sup>. Le chancelier Dambray propose de nommer le texte « ordonnance de réformation » pour faire implicitement référence aux « lois fondamentales du royaume ». Joseph de Maistre avait théorisé, dans son *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques*, le refus de cette nouvelle conception : « Après cela qu'on vienne nous parler de constitutions écrites et de lois constitutionnelles faites *a priori*. On ne conçoit pas comment un homme sensé peut rêver la possibilité d'une pareille chimère<sup>2</sup> ». Réédité à Paris en 1814 par les soins de Bonald, l'ouvrage reçoit un mauvais accueil de Louis XVIII et ne pèse pas sur la reconstruction du régime<sup>3</sup>. Tout en écartant la constitution sénatoriale, Louis XVIII accepte, dans la Déclaration de Saint-Ouen, « d'adopter une constitution libérale » et de partir d'éléments présentés dans la constitution sénatoriale. Mais, ce faisant, il ne manifeste pas une véritable acceptation de la nouvelle tradition constitutionnaliste. Celle-ci n'était pas oubliée et avait figuré parmi les choix réalistes possibles dans les années 1814-1815 : constitution sénatoriale, Acte additionnel aux constitutions de l'Empire, projets constitutionnels de juin 1815. Le rejet n'en est que plus significatif. L'octroi de la Charte est préféré à une assemblée constituante. Les circonstances pèsent dans ce choix qui n'est pas vraiment libre mais il convient trop bien aux partisans d'une « restauration ». Loin d'impliquer le Sénat impérial ou le Corps législatif si peu représentatifs qu'ils fussent, la rédaction de la Charte fut confiée à une commission formée de neuf membres tirés des deux assemblées accompagnés de trois commissaires du roi. Le projet de Charte avait été presque entièrement rédigé par Montesquiou. Débattu, il était chaque soir porté au roi et « rien n'était adopté sans qu'il y eût formellement adhéré. La Charte de 1814 est bien l'œuvre de Louis XVIII<sup>4</sup> ». D'autres éléments confirment le rejet de cette tradition : l'absence de ratification directe ou indirecte, populaire ou représentative, du texte ; le refus d'une Déclaration des droits de l'homme ; l'absence d'une véritable séparation des pouvoirs.

Politiquement parlant, on a raison de souligner que la Charte octroyée masque en réalité une Charte consentie. Mais, d'un point de vue juridique et constitutionnel, même si la forme écrite est adoptée, la notion de constitution n'est pas vraiment pensée et assumée. Certes, la proposition Dambray d'« ordonnance de réformation » est vite écartée, mais il en est de même pour le terme de constitution, y compris sous la forme atténuée de « Charte constitutionnelle » proposée par Beugnot. Plus profondément, la Charte ne fait pas de distinction entre le pouvoir constituant et les pouvoirs constitués. L'absence de procédure de révision de la constitution en est la marque. On peut y trouver une cohérence avec le principe de l'octroi et en conclure que le roi auteur de la Charte doit en être le libre et unique

---

<sup>1</sup> Sur cette question voir notamment la mise au point donnée par S. RIALS dans son « Essai sur le concept de monarchie limitée » dans *Révolution et contre-révolution au XIX<sup>e</sup> siècle*, Paris, DUC-Albatros, 1987, notamment p. 105-107.

<sup>2</sup> Joseph DE MAISTRE, *Essai sur le principe générateur des constitutions politiques et des autres institutions humaines*, Société typographique, Paris, 1814, p. 10.

<sup>3</sup> D. BAGGE, *Les idées politiques en France sous la Restauration*, préf. B. Mirkin-Guetzévitch et M. Prélot, Paris, PUF, 1952, p. 205.

<sup>4</sup> G. DE BERTIER DE SAUVIGNY, *La Restauration*, Paris, Flammarion, 1955, p. 28.

réformateur. Il n'y a, de plus, pas de distinction claire de la constitution et de la loi ordinaire. La pratique aurait pu compenser ce déficit initial. Les pouvoirs constitués n'en ont pas été capables et toutes les solutions ont, tout-à-tour, été proposées depuis l'immutabilité jusqu'à la révision de la Charte en fonction des circonstances. P. Bastid a montré qu'aucune doctrine stable n'avait été capable d'émerger et de se fixer<sup>5</sup>. Les positions ont été purement circonstancielles et on a vu les libéraux soutenir contre tout ce qui forme leur conception de la constitution le principe de l'immutabilité de la Charte. Avant 1830, la classe politique semblait néanmoins avoir admis que la loi pouvait opérer la révision constitutionnelle, position qui renforce la situation du parlement et du législateur mais qui neutralise toute supériorité effective de la constitution. Un tel choix coïncide parfaitement avec le refus du juge de reconnaître une valeur juridique aux droits garantis par la Charte sans l'intervention de la loi positive.

### ***B. Une faible intensité constitutionnelle en raison de l'écriture du texte***

Quelques-uns avaient pu rêver de revenir à une constitution coutumière d'autant plus largement fantasmée qu'elle n'était pas écrite. En 1814 c'est bien un texte qui rend manifeste « les grandes obligations » auxquelles le roi Louis XVIII se sentait tenu après sa longue absence : « une charte constitutionnelle était sollicitée par l'état actuel du royaume, nous l'avons promise, et nous la publions. »<sup>6</sup> De l'existence de ce texte P. Bastid veut déduire une quasi-acceptation politique de l'idée de constitution. D'un point de vue formel, on peut concéder cette analyse. Matériellement il en est autrement. A. Le Divellec classe la Charte parmi les « constitutions techniques ouvertes ou institutionnelles<sup>7</sup> ». Il convient simplement d'ajouter que deux caractéristiques rendent ce texte particulièrement ouvert.

Son écriture est incomplète. De nombreux éléments essentiels à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics ne figurent pas dans le texte. La permanence et la solidité de l'administration héritée de l'Empire napoléonien ne sauraient combler cette absence. La notion de gouvernement, tellement centrale dans le régime parlementaire, est quasi inexistante : la seule mention qui en est faite est celle des « formes du Gouvernement du Roi », laquelle ne figure que comme intertitre de la Charte entre les articles 12 et 13. Encore dans un tel contexte signifie-t-elle plutôt les formes dans lesquelles le Roi exercera ses pouvoirs. S'il y est question des ministres, ils n'ont aucune existence collective propre. Quant à la responsabilité des ministres, elle est renvoyée par l'article 56 à des lois particulières. Certains éléments d'organisation des pouvoirs figurent bien évidemment dans la Charte mais ils restent néanmoins traités par prétérition. Il est essentiel pour des Assemblées de savoir à quelles conditions, une fois élues, elles se réunissent. L'article 50 prévoit la convocation, la prorogation ou la dissolution de la Chambre des députés par le Roi mais il n'en indique aucune des conditions de forme ou de fond. Il en va de même de la désignation des ministres dont le terme même et les

---

<sup>5</sup> P. BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie française*, Paris, Sirey, 1954, p. 161-164.

<sup>6</sup> Préambule de la Charte du 4 juin 1814.

<sup>7</sup> A. LE DIVELLEC, « Le style des constitutions écrites dans l'histoire moderne. Une esquisse sur les trois types de l'écriture constitutionnelle (XVII<sup>e</sup>-XIX<sup>e</sup> siècles) », <http://www.juspoliticum.com/Le-style-des-constitutions-ecrites.html>.

conditions ou la procédure ne figurent pas dans la Charte, silence qui renvoie bien évidemment à la puissance royale.

La Charte ne manifeste encore qu'une faible précision et normativité lorsqu'elle organise les pouvoirs publics. La portée juridique du « Droit public des Français » est-elle évidente alors que le texte rassemble les principaux droits et libertés hérités de la Révolution et acceptés par le roi ? Esmein y voit, comme en 1791, une garantie des droits et non une simple déclaration des droits ; il en déduit que ces droits sont expressément mis hors d'atteinte du législateur<sup>8</sup>. Mais, il exprime bien à lui seul l'équivoque de la Charte : la garantie des droits donne bien aux libertés une valeur constitutionnelle mais celle-ci n'est pas sanctionnée par les tribunaux qui se refusent le contrôle de constitutionnalité<sup>9</sup>. Larnaude a rappelé de son côté, pour exclure l'exception d'inconstitutionnalité, que la jurisprudence a refusé la positivité des droits proclamés dans le « Droit public des Français » de la Monarchie de Juillet au motif de leur insuffisante normativité<sup>10</sup>. Que représente donc une garantie des droits que la Cour de Cassation refuse de sanctionner ? Les modalités d'exercice de la prérogative royale ne sont pas précisées alors qu'elles sont partagées en matière législative et fiscale (article 15). On sait simplement que la loi de l'impôt doit d'abord être déposée à la Chambre des députés. Les règles de la procédure législative (articles 16 à 22) restent très peu précises et peu contraignantes. La Charte n'est vraiment précise qu'en ce qui concerne l'ordre judiciaire, l'immunité parlementaire et la procédure électorale.

On se trouve donc devant un texte qui fixe faiblement le fonctionnement des pouvoirs publics. La détermination de la nature exacte du régime est confiée à l'avenir.

## II. LES IDÉES NE SONT PAS PARVENUES À DÉTERMINER LA NATURE DU RÉGIME

Le texte relativement indéterminé de la Charte ne donnerait-il pas toutes leurs chances aux idées politiques pour parvenir à fixer le régime politique et son orientation ? Puisque le texte se montre peu volontariste, les affrontements politiques seront l'occasion de trancher ce qui ne l'a pas été lors de son élaboration. Au conflit des idées mis en forme par de grands écrivains ou de grands orateurs reviendrait donc le soin de préciser la nature et les orientations constitutionnelles du nouveau régime. Il convient peut-être de se montrer plus prudent quant au rôle effectivement joué par les idées dans cette évolution du gouvernement représentatif vers sa parlementarisation.

---

<sup>8</sup> A. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Paris, Éditions Panthéon-Assas, 2001, p. 560-562. Carré de Malberg (*Contribution à une théorie générale de l'État*, Paris, Éditions du CNRS, 1962, t. II, p. 579-582) abonde dans le même sens contre Dugué (*Traité de droit constitutionnel*, 1930, t. III, p. 608-611).

<sup>9</sup> *Op. cit.*, p. 563-564.

<sup>10</sup> « Il y a eu, sous Louis-Philippe notamment, quelques luttes mémorables en matière de liberté des cultes. Mais toujours la loi, précise et détaillée, l'a emportée sur les termes vagues et lâches de la constitution ». Larnaude citait dans le même sens Prévost-Paradol (*Bulletin de la Société de législation comparée*, mars 1902, p. 219-220 à l'occasion d'un débat sur l'exception d'inconstitutionnalité). Saleilles, partisan de l'exception d'inconstitutionnalité, s'est pourtant rallié au principe de normativité en exigeant pour fonder ce contrôle de constitutionnalité une réécriture plus précise et plus juridique du texte constitutionnel concernant les libertés (*Bulletin, op. cit.*, avril-mai 1902, p. 245-246).

### A. Une richesse exceptionnelle du débat d'idées après 1815

Le texte de la Charte est l'objet d'un contraste frappant : il a été d'autant plus discuté *a posteriori* qu'il n'a pas été débattu *a priori*. Il faut, en effet, constater une floraison exceptionnelle de contributions intellectuelles de grande qualité sur la Charte à cette époque, épisode qu'on ne peut rapprocher que de celui des années 1789-1790. On assiste à un concours d'écrivains prestigieux ou d'hommes politiques de premier plan qui participent aux débats sur la Charte et la nature du régime politique qu'on peut établir sur la base de son texte. Ouvrages et brochures se multiplient sans compter le rôle d'une presse récemment libérée. Vitrolles entre l'un des premiers dans le débat d'interprétation en 1815 avec *Du ministère dans le gouvernement représentatif*. Guizot défend au début de 1816 l'option doctrinaire dans *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*. Chateaubriand publie en septembre 1816 *De la monarchie selon la Charte*. En 1818 et 1819, Constant rassemble un ensemble d'articles ou d'opuscules sous le titre significatif de *Cours de politique constitutionnelle*. Royer-Collard prend le relais dans la Chambre avec ses discours parlementaires qui connaissent un écho profond en France. On ne saurait oublier sur un mode plus discret l'intervention d'un homme à l'exceptionnelle longévité constitutionnelle : Lanjuinais publie en 1819 ses *Constitutions de la Nation française*, qui, par sa forme et son plan, constitue probablement le premier manuel français de droit constitutionnel. Un tel développement des idées constitutionnelles pouvait-il compenser l'absence de débats constitutionnels proprement dit ? On ne peut manquer d'interroger la différence entre les idées constituantes et les idées politiques émises postérieurement à l'adoption du texte. Formellement, les idées constituantes sont développées *a priori* lors d'assemblées ou de réunions constituantes ; elles sont donc affectées d'une certaine abstraction, énoncées qu'elles sont avant toute application concrète. Les idées politiques sont ici celles qui sont exprimées *a posteriori* ; elles sont concrètes au sens où elles concernent l'application du texte constitutionnel et surtout au sens où elles sont directement liées à une conjoncture ou à une situation politique particulière. Le débat constitutionnel est évidemment politique mais la différence avec le débat politique se situe ailleurs. Du débat constitutionnel tout politique et profondément conflictuel qu'il soit il reste possible de tirer des indications qui contribuent à fixer le sens ou à réduire la marge d'appréciation ou d'interprétation lors de la mise en œuvre du texte. Le débat politique du type de celui des années 1815-1820 ne fait, à strictement parler, que fixer l'interprétation de la majorité du moment sans en garantir la permanence. On ne peut certes pas attendre de débats constitutionnels conduits dans le cadre d'une assemblée la clarification définitive et totale du texte adopté. Le vote, positif ou négatif, d'une collectivité d'hommes révèle rarement des intentions claires et des motifs unifiés. Le débat public permet toutefois d'exclure certaines interprétations. Mais, l'essentiel est que le débat constituant public est susceptible d'engager également la minorité. Les conditions plus que discrètes de rédaction de la Charte n'ont pas permis l'expression minoritaire. Celle-ci n'a pas pu prendre acte de la décision majoritaire après un débat auquel elle aurait participé. Le texte reste donc indéfiniment contestable. Le débat constituant dispose d'une légitimité particulière propre à ce moment. Parce qu'il a impliqué majorité et minorité dans une même procédure (pourvu qu'elle ait été honnête), il permet de clore la discussion entre ceux qui ont accepté de participer à la procédure par une décision. Celle-ci permet de constater un fait non discutable, l'existence d'une majorité et d'une minorité, fait qui reçoit, dans ces conditions, une forme de légitimité non contestable tant, du moins, que la minorité ne choisit pas la guerre civile. Le débat politique est, au contraire,

sans fin parce qu'il n'est pas enclos dans ce temps particulier et délimité de la délibération constituante. Il convient donc de cultiver « l'intelligence du moment constituant » dans sa spécificité et sa complexité<sup>11</sup>. On ne contourne pas impunément ce temps du débat public constituant qui est celui où se fixent « les idées de droit » et les principes de légitimité ou, pour le dire comme J. Hummel, ce temps qui est le moment de la cristallisation et de l'écriture des principes. En 1814, ces derniers étaient rien moins qu'évidents. L'élaboration quasi-confidentielle de la Charte l'a privée de cette sorte de légitimité qui vient du débat public constituant, *a fortiori* de la ratification populaire. Le moment constituant n'est, certes, que très rarement consensuel. Des principes débattus dans ces conditions peuvent continuer par la suite d'être contestés politiquement mais ils conservent une forme de légitimité qui s'impose à la minorité. Pour la Charte la fonction légitimatrice du débat constituant a clairement été manquée. Pouvait-elle être recouverte *a posteriori* par des débats politiques et idéologiques suscités lors de sa mise en œuvre ?

Dans cette différence entre des idées constituantes et des idées politiques gît peut-être la raison d'une déception en ce qui concerne le rôle de ce débat d'idées après 1815.

### ***B. Des débats politiques décevants du point de vue constitutionnel***

D'un strict point de vue constitutionnel — c'est-à-dire celui qui entend fixer le sens de la Charte et stabiliser son interprétation —, ces idées brillamment développées et soutenues par des personnalités de premier plan n'ont peut-être joué, en fin de compte qu'un rôle indirect, voire incertain. Des idées politiques ne peuvent pas jouer un rôle constituant dans n'importe quelles conditions. Une cohérence politique suffisante est requise pour parvenir à fixer l'interprétation d'un texte constitutionnel comme celui de la Charte. Elle seule peut parvenir à surmonter les divisions entre partis ou groupes politiquement et idéologiquement opposés pour acquérir cette légitimité. De ce point de vue, le « moment constituant » dispose d'une sorte de grâce d'état qui lui est propre et ne se répète pas à volonté par la suite. Malgré les divisions politiques le texte voté après débats constituants fait l'objet d'une sorte d'acceptation qui ne cède par la suite que devant un échec patent des institutions.

Le débat politique dont on attend, sous la Restauration, la clarification et la stabilisation de la Charte se caractérise par une toute particulière instabilité des opinions émises par ces grandes figures de la vie politique et culturelle. Chateaubriand avouera un peu plus tard qu'il avait écrit *De la Charte* dans « un accès de constitution<sup>12</sup> ». Vitrolles théorise dans l'opposition le régime parlementaire inspiré du modèle anglais mais au sein d'un parti ultra qui n'a aucune intention de le pratiquer au pouvoir. Les Doctrinaires, Royer-Collard et Guizot, varient dans leur position à l'égard de la prérogative royale et de ses conditions d'exercice en fonction de leur

---

<sup>11</sup> J. HUMMEL, *Essai sur la destinée de l'art constitutionnel*, Paris, Michel Houdiard éditeur, 2010, p. 125. Il décrit ainsi le moment constituant : « Ce moment doit se comprendre comme un processus politique qui trouve son mode d'expression dans les termes du droit, c'est-à-dire un processus de conversion des valeurs politiques dominantes en valeur juridiques cristallisées dans un texte écrit ».

<sup>12</sup> Cité par J. BARTHÉLEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, Giard et Brière, 1904, p. 174.

position auprès du roi<sup>13</sup>. Lorsqu'ils ont l'oreille de Louis XVIII, ils récusent le gouvernement de cabinet qu'ils défendent au contraire au moment où ils passent durablement à l'opposition sous Charles X. D'une façon générale, il faut rappeler que la conception du régime parlementaire est loin d'être arrivée à maturité. B. Constant refusera longtemps le principe de la solidarité gouvernementale pour préserver le pouvoir neutre du monarque, s'interdisant ainsi d'être un théoricien du régime parlementaire. M. Deslandres et P. Bastid à sa suite estimaient que ce débat politique avait contribué à clarifier les idées sur le régime de la Restauration. On peut admettre la thèse en ce qui concerne des idées politiques qui ont à l'évidence gagné à s'exprimer publiquement et dans un contexte conflictuel. Pour ce qui est de la Charte et des idées constituantes rien n'est moins sûr. Pour brillantes et développées qu'elles aient été, ces idées sont politiquement surdéterminées. Elles ont constamment été étroitement dépendantes des intérêts politiques circonstanciels de l'émetteur. Chacun à son tour s'est, d'ailleurs, vu rappeler à l'occasion par ses adversaires ses anciennes opinions. Il importe donc de desserrer la vision trop simple qui lie le parlementarisme et le libéralisme. Le régime parlementaire ne vient pas d'une idéologie particulière mais d'une pratique. Les libéralismes sont soucieux de garanties des droits et d'un pouvoir modéré mais ce sont des avantages qu'on peut obtenir autrement. Les États-Unis les ont garantis de façon totalement différente.

Une interprétation de la Charte qui dépend et varie avec la position politique du moment, qui est abandonnée selon qu'on est dans la majorité ou la minorité, ne peut favoriser la naissance de conventions de la constitution sur l'usage de la compétence royale, les droits du parlement, *etc.* Plus exactement, les variations intéressées des idées ne doivent pas masquer l'unité de la pratique.

### **III. LA PARLEMENTARISATION DE LA CHARTE PROVIENT D'UNE PURE LOGIQUE POLITIQUE**

Il faut, dès lors, devant une telle instabilité des idées et surtout devant une si étroite instrumentalisation politique, revenir sur les causes profondes de l'évolution parlementaire du régime de la Restauration. Soutenir que celle-ci est due à une pure logique politique conduit nécessairement à se demander à quoi la Charte en tant que texte a bien pu servir.

#### ***A. Une pure logique politique à l'œuvre***

Les palinodies politiciennes de nos auteurs ne sont décevantes qu'au premier abord. Le désordre des idées ne doit pas masquer l'ordre et la cohérence qu'impose le jeu politique lui-même. Celui-ci repose sur deux

---

<sup>13</sup> Sur le cas de Royer-Collard, voir G. BACOT, « Royer-Collard et le gouvernement représentatif », *Revue historique de droit français et étranger*, 2011, n° 2, p. 247-262. Il souligne que l'évolution de Royer-Collard épouse trois phases « qui correspondent d'ailleurs à l'alternance des périodes où celui-ci appartient à l'opposition et à la majorité » : opposé à la majorité ultra de la Chambre introuvable puis cheville ouvrière de la nouvelle majorité entre 1816 et 1820 enfin de nouveau dans l'opposition. Les variations de Royer-Collard ne sont pas liées à un pur opportunisme politique. Pour G. Bacot (p. 248) le doctrinaire forme progressivement ses idées qui se clarifient laborieusement en fonction des circonstances.

conditions essentielles. Il faut qu'il y ait un affrontement binaire particulièrement tranché entre deux forces ou groupe de forces politiques aux idéologies bien différentes. C'est la condition pour qu'une alternance au pouvoir soit possible et qu'au Parlement se dessine une forte différence entre majorité et opposition. Sous la Restauration l'opposition des Ultras et des Libéraux au sens large présente cette caractéristique autour du rejet de la Révolution ou de la sauvegarde de ses principaux acquis. Sous la Monarchie de Juillet la condition est moins évidente. Les extrêmes, légitimistes et républicains, sont, après 1830, à l'extérieur du Parlement et ne participent pas directement aux affrontements et au jeu politique parlementaire et institutionnel. La classe politique est plus homogène et les affrontements portent sur les personnalités et leurs ambitions bien plus que sur les idées ou les programmes. Faute de cette vigoureuse opposition idéologique propre à la Restauration, le débat politique de la Monarchie de Juillet n'a pas mis en évidence cette logique politique qui s'est, au contraire, imposée aux acteurs à partir de 1815. De tels affrontements politiques à faible intensité idéologique ne sont pas de ceux qui peuvent engendrer le jeu politique qui a conduit à la parlementarisation du régime de la Restauration. Tocqueville en a fait l'amère expérience. La seconde condition, conséquence de la première, est l'existence d'un jeu électoral régulier qui alimente une division majorité-opposition et autorise une forme d'alternance au pouvoir. Cette dernière se joue aussi bien dans la confiance du roi que dans la vie des assemblées politiques.

Si ces conditions sont réunies, le jeu politique qui en résulte est capable d'imposer par alternance aux acteurs une sorte de cohérence institutionnelle. En effet, tous ont contribué à tour de rôle à cette construction du parlementarisme lorsqu'ils étaient dans l'opposition parlementaire à la politique royale du moment. Ils l'ont fait, par une sorte de ruse de la raison, le plus souvent sans le vouloir ni le concevoir clairement et durablement. Tout repose sur l'acceptation d'une convention centrale qui tire les conclusions de la possibilité d'une alternance au pouvoir et en déduit les garanties qui s'imposent avec. On ne soulignera jamais assez la nouveauté et le caractère nullement évident d'une telle acceptation au sortir de la Révolution et de l'Empire. Dans toute cette période l'opposition est nécessairement une faction, un ennemi de l'étranger, un révolté, Benjamin Constant a très tôt une perception fine d'un tel enjeu et tire le bilan « libéral » de ce qui a manqué à la Révolution française. Dans l'un des premiers chapitres des *Principes de politique* de 1806 — « Des droits de la majorité » —, il analyse sur le plan de la société globale ce phénomène que la classe politique expérimente à chaque élection : « Mais il arrive sans cesse qu'une partie de la majorité de hier forme la minorité d'aujourd'hui. En défendant les droits de la minorité l'on défend donc les droits de tous. Chacun à son tour se trouve en minorité<sup>14</sup> ». L'intériorisation du phénomène a considérablement manqué à l'expérience politique de la Révolution. La vie politique de la Restauration est, en fin de compte, la première à mettre concrètement en œuvre cette idée si étrangère à toute perspective révolutionnaire. Il faut une révolution accomplie et acceptée comme en Angleterre pour pouvoir le faire. L'acceptation d'une alternance au pouvoir exige celle des formes du régime si ce n'est celle de ses choix politiques.

Ainsi, mieux que les idées, le jeu de l'alternance ou à tout le moins l'assurance de sa possibilité ont contraint les acteurs à construire, presque contre leurs idées, les garanties qui ont progressivement formé le régime

---

<sup>14</sup> B. CONSTANT, *Principes de politique*, texte établi par É. Hofmann, Paris, Droz, 1980, t. II, p. 53.



parlementaire. Ces garanties sont toujours, en fin de compte, une protection de l'opposition et de la minorité contre la majorité au pouvoir. Elles sont donc construites par tous tout à tour dès lors qu'ils sont dans l'opposition. La chance de la vie politique de la Restauration fut qu'Ultras et Libéraux aient été successivement au pouvoir et dans l'opposition<sup>15</sup>. L'attitude des oppositions qu'elles soient ultras, libérales, ou doctrinaires puisque tous ont été opposants à un moment ou à un autre, ont donc toutes contribué à la construction progressive des conditions d'exercice de la prérogative royale, des droits des assemblées et des droits de l'opposition. Certaines questions purement techniques ont pris à cette occasion une valeur symbolique exceptionnelle : les conditions de vote du budget ; la présentation même du budget par chapitres ; l'exercice du droit de pétition ; le droit d'amendement.

Les pratiques et les conventions qui ont progressivement émergés de ce jeu politique ont finalement rempli le rôle de légitimation des institutions qui avait été manqué par l'absence de débats constituants. Mais ils ont rempli cette fonction de façon différente. Pour pouvoir émerger progressivement, ces pratiques et conventions nécessitaient l'existence d'un groupe fonctionnellement homogène : peu importe que la classe politique soit politiquement, idéologiquement ou socialement divisée pourvu que ses membres se retrouvent tous dans l'exercice et le partage du pouvoir politique. Cette forme élitiste d'homogénéité est d'autant plus avérée qu'elle irrite prodigieusement les purs démocrates. De plus, la légitimation du système politique est indirecte et implicite, aussi « silencieuse » que les débats constituants peuvent être bruyants. D'un point de vue démocratique, Condorcet avait jugé avec prescience la différence fondamentale et proclamé son refus du régime qu'on appellera plus tard parlementaire. Les conventions du parlementarisme sont élaborées par la classe politique dont la représentativité dépend du régime électoral et sera toujours suspecte aux démocrates. Ce régime largement organisé par des conventions repose sur une division et un équilibre des pouvoirs dont le fonctionnement échappe à la volonté générale<sup>16</sup>. Remarquablement logique, Condorcet, partisan de l'unité du pouvoir, comprend quelle est la condition centrale du régime parlementaire : « Ces Constitutions, fondées sur l'équilibre des pouvoirs, supposent ou amènent l'existence de deux partis ; et un des premiers besoins de la République française est de n'en connaître aucun<sup>17</sup> ». Il avait raison d'opposer deux régimes constitutionnels, l'un qui repose sur une expression de la volonté générale écrite de façon à maîtriser le fonctionnement des institutions, l'autre qui se confie aux développements d'une vie politique orientée par une élite divisée en deux partis qui se soumettent à une règle du jeu qui s'est imposée à eux.

---

<sup>15</sup> Redisons-le, sous la Monarchie de Juillet, l'axe de la politique oscille autour du centre et les véritables différences sont à chercher dans les ambitions inconciliables de certains hommes politiques. Cette conjoncture politique est moins favorable à l'élaboration des conventions fondamentales du parlementarisme.

<sup>16</sup> « L'expérience de tous les pays n'a-t-elle point prouvé, ou que ces machines si compliquées se brisaient par leur action même, ou qu'à côté du système que présentait la loi, il s'en formait une autre, fondé sur l'intrigue, sur la corruption, sur l'indifférence ; qu'il y avait en quelque sorte deux Constitutions : l'une légale et publique, mais n'existant que dans le livre de la loi ; l'autre, secrète, mais réelle, fruit d'une convention tacite, entre les pouvoirs établis » (CONDORCET, Rapport du 15 février 1793 au nom du Comité de Constitution, *Archives parlementaires*, t. 58, p. 588).

<sup>17</sup> CONDORCET, *Ibid.*

## B. Quel rôle pour le texte de la Charte ?

N'est-il pas paradoxal de célébrer un texte constitutionnel pour sa faible valeur juridique et ses nombreuses lacunes, de louer la Charte dont la valeur essentielle ne serait pas d'être juridique et normative mais de laisser, au contraire, toute sa liberté au jeu politique déterminé par l'alternance des forces ? Le texte de la Charte semble pourtant avoir joué un double rôle irremplaçable.

Le texte de la Charte a, tout d'abord, établi le jeu politique lui-même. On ne saurait trop adhérer à la brillante formule par laquelle J. Barthélemy ouvre son *Introduction du régime parlementaire en France* : « Notre administration date de l'Empire ; notre politique date de la Restauration<sup>18</sup> ». Les éléments nécessaires à l'établissement de ce jeu n'ont pas besoin d'être très nombreux ni très précis : un pouvoir politique face à une ou des assemblées dont l'élection garantit une certaine autonomie et légitimité. Dans la Charte de 1814, le roi détient presque toutes les prérogatives mais le texte ne donne aucune indication précise sur leurs modalités d'exercice. C'est le type même de situation qui a produit les conventions de la constitution en Grande-Bretagne. Il est ici, d'ailleurs, nécessaire de rappeler que le gouvernement parlementaire ne pouvait naître que dans une monarchie<sup>19</sup>. La texture même de la Charte favorise indirectement la naissance de conventions. Le second élément est l'existence d'une assemblée élue pour une durée fixe, c'est-à-dire assurée d'élections à un espace régulier et suffisant qui permet de constater régulièrement l'état des rapports de force politiques et leurs éventuelles modifications, en quelque sorte ni un Long parlement ni un Parlement croupion. Le troisième complète ce dernier en établissant un principe électif régulier. L'article 37 pose en 1814 une chambre des députés des départements élue pour 5 ans, renouvelée par 1/5<sup>e</sup> tous les ans. Cette condition est peut-être la plus importante dans la naissance de ce jeu politique qui a conduit à la parlementarisation du régime. L'instabilité des régimes électoraux — cinq fois révisés, sans compter l'ordonnance inappliquée du 25 juillet 1830 —, est la preuve de l'attention portée sur ses conditions d'exercice<sup>20</sup>. La réforme, par la loi du 9 juin 1824, de la durée passée à sept ans et du mode de renouvellement devenu intégral montre que les Ultras avaient compris où il fallait attaquer à la racine le processus de parlementarisation. Le renouvellement annuel dans les premières années de la Restauration n'en a pas moins constitué un puissant stimulant du jeu politique sur lequel il n'a pas été possible de véritablement revenir par la suite. Une force des choses apparaît dans le gouvernement représentatif dont Royer-Collard est le témoin éloquent quoique désarmé. Il peine à accepter que le gouvernement de la Restauration soit représentatif pour éviter les débordements de la démocratie. Ayant en fin de compte accepté le principe, il rechigne jusqu'à la fin à accepter le régime parlementaire. Il avait pourtant reconnu en 1820

---

<sup>18</sup> J. BARTHÉLEMY, *op. cit.*, p. 1.

<sup>19</sup> Saleilles le soulignait en présentant la Troisième République aux Américains. Malgré son étiquette républicaine, la constitution française est à classer « dans la catégorie qui comprend les constitutions monarchiques de 1814 à 1830 ». Et il situe ainsi l'originalité du régime de la Troisième République : « Actuellement la France expérimente, pour le reste de l'Europe, comme elle l'a déjà si souvent fait, l'application du système parlementaire à une forme républicaine de gouvernement » (*Le droit constitutionnel de la Troisième République*, traduit et présenté par N. Foulquier et G. Sacriste, Paris, Dalloz, 2010, p. 61).

<sup>20</sup> Voir G. BACOT, « Le système électoral de la Restauration. », *Revue du droit public*, 2011, n° 2, p. 463-487.

pour le déplorer qu'« il faut qu'un ministère marche avec sa majorité<sup>21</sup> ». Une fois acquis l'élection régulière et un principe même partiel de représentativité de la chambre basse, le mouvement ne peut que se développer malgré les refus idéologiques ou les défauts de maturité de la réflexion constitutionnelle.

Le texte a encore joué son rôle propre par sa qualité ouverte, peu normative et d'un caractère procédural peu précis. Il n'a pas bloqué l'émergence de pratiques ou de conventions. Loin d'être banal ce caractère ressort particulièrement bien de la comparaison qu'on peut faire avec le Directoire. L'alternance a été impossible à pratiquer dans un régime qui connaissait lui aussi le renouvellement annuel des deux Conseils à raison d'un tiers tous les ans. Ces élections annuelles ont eu pour effet de stimuler la compétition politique mais au prix d'un coup d'État après chaque élection (Fructidor an V ; Floréal an VI ; Prairial an VII). Quoique ce n'en soit pas la raison principale ni la raison unique, il est bon d'observer que la constitution du 5 Fructidor an III est la plus longue et la plus détaillée des constitutions de la France. L'exemple des États-Unis d'Amérique est aussi instructif puisqu'ils ont connus l'alternance des partis au pouvoir sans avoir le parlementarisme. La cause en est ici la précision du texte constitutionnel quant à la répartition et à l'exercice des pouvoirs.

## CONCLUSION

Il convient peut-être de saluer la modestie de la Charte en tant que texte du point de vue de l'ambition d'encadrement de la vie politique, modestie qui ne laisse pas de nous interroger sur les méthodes et les moyens de l'art constitutionnel. La Restauration a certainement été un échec politique. La monarchie légitime n'a pas été capable de réaliser ce dont rêvait aussi bien Royer-Collard que le jeune Tocqueville : subsister en s'adaptant. Elle peut, par contre, être considérée comme un succès constitutionnel bien qu'il se situe à l'extérieur de la nouvelle idéologie constitutionnaliste. Dans le cadre d'un régime représentatif, elle a, pour la première fois, accoutumé les différents partis politiques à la coexistence qui implique l'acceptation de formes d'alternance au pouvoir et par voie de conséquence l'acceptation de droits pour la minorité parlementaire. Son échec politique dévoile la raison ultime de son succès institutionnel. Il a été rendu manifeste au moment où Charles X et son ministre n'ont plus accepté ce jeu politique qui consiste à tolérer l'opposition et à risquer une alternance au pouvoir. La parlementarisation progressive d'un régime représentatif est à ce prix. Le régime parlementaire résulte presque exclusivement d'une pratique de la vie politique comme l'avait souligné Joseph Barthélemy. On a vu que sa pratique n'avait que des liens instables et peu fiables avec les idéologies politiques du moment. Sa théorisation est nécessairement postérieure, au prix d'incompréhensions notamment vis-à-vis du modèle anglais ou de transformations radicales qui en trahissent le sens originel. Les illusions de la rationalisation du parlementarisme au sens de Mirkine-Guetzévitch en témoignent. Les ressorts d'une vie politique centrée sur le parlement ne sont pas tous saisissables par le droit et l'écriture d'une pratique se heurte à des limites. Condorcet avait clairement vu en 1793 l'opposition d'un tel modèle avec le projet d'écriture démocratique de la

---

<sup>21</sup> Discours du 29 mai 1820, cité par G. BACOT, « Royer-Collard et le gouvernement représentatif », *op. cit.*, p. 261.

constitution. Se confier à la pratique politique développée dans la vie du parlement ou des chambres donne le rôle essentiel à l'élite politique. On irait cependant trop loin si on en déduisait, dans ce contexte, que le texte n'est que prétexte. Il faut pourtant convenir que la rationalisation qui est une écriture n'a pas donné de résultats probants quant au développement du régime parlementaire. L'écriture assez lâche de la Charte a donc bien été la chance historique de la naissance du régime parlementaire en France. Constituerait-elle aussi sa condition nécessaire ?

*Patrice Rolland est Professeur émérite à l'Université Paris-Est Créteil.*