

ROYER-COLLARD ET LA CHARTE DE 1814¹

ROYER-COLLARD AND THE 1814 *CHARTER*

Michel Pertué
Université d'Orléans

SOMMAIRE : INTRODUCTION - I. L'INTERPRETATION DE LA CHARTE PAR ROYER-COLLARD - 1.1. La centralité de la charte dans la pensée politique de Royer-Collard - 1.1.1. Imprécision et incomplétude de la charte de 1814 - 1.1.2. *La théorisation d'un texte de circonstance par Royer-Collard* - 1.2. Le gouvernement de la raison - 1.2.1. *L'échec des doctrines de la souveraineté* - 1.2.2. *La coopération de trois pouvoirs* - II. L'EVOLUTION DES IDEES CONSTITUTIONNELLES DE ROYER-COLLARD - 2.1. Vers l'idée d'un concours plus étroit entre les pouvoirs - 2.1.1. *Les raisons d'un rehaussement de la chambre élective* - 2.1.2. *L'affirmation des pouvoirs budgétaires de la chambre élective* - 2.2. Le refus constant du parlementarisme - 2.2.1. L'attachement de Royer-Collard à la prééminence royale - 2.2.2. *Le rôle des circonstances et du poids de l'administration dans les variations de Royer-Collard* – CONCLUSION - NOTICE BIOGRAPHIQUE DE ROYER-COLLARD

Résumé: Longtemps considérée comme « un temps politique morne » (Pierre Rosanvallon), la période 1814-1848 suscite à nouveau l'intérêt ; la pensée libérale du moment a notamment fait l'objet d'un important réexamen depuis une grosse trentaine d'années (Tocqueville, Guizot, etc.). Mais Royer-Collard est un des libéraux les moins connus, alors qu'il fut la figure principale des doctrinaires et le premier concepteur d'un libéralisme de gouvernement. Sans doute faut-il chercher les raisons de sa moindre considération dans le fait qu'il n'exerça jamais directement le pouvoir et que son œuvre politique est réduite, pour l'essentiel, à des discours dont l'examen est toujours plus difficile. Quoi qu'il en soit, son itinéraire sous la Restauration peut surprendre : bien qu'il eût été le théoricien de la charte, il prit pourtant une part à la rédaction de l'Adresse des 221 qu'il présenta au roi en 1830. Faut-il penser qu'il fut un homme de raisonnement dominé par les circonstances ou doit-on admettre, qu'en dépit des apparences, il resta fidèle à ses convictions ? En cherchant à répondre à ces questions, on tentera de montrer que si la ligne de juste milieu fut certainement en son temps une réponse insuffisante au développement de la démocratie sociale, elle trouva par la suite, non sans quelques paradoxes, après l'établissement du suffrage universel, une nouvelle pertinence quand il s'agira d'enraciner la République et quand on croira nécessaire de soumettre la volonté nationale au respect de principes juridiques.

¹ Cette étude, modifiée et mise à jour, a été publiée une première fois dans la *Revue administrative*, n° 382, juillet-août 2011, p. 341-357, et n° 383, septembre-octobre 2011, p. 454-467 (suite et fin).

Abstract: The period from 1814 to 1848, long considered to be “a gloomy political time” (Pierre Rosanvallon) is nowadays rousing renewed interest. The liberal thought of the time (Tocqueville’s, Guizot’s, etc.) has notably been revisited in depth over the past thirty years. Royer-Collard is one of the least well-known among the Liberals, though he was the principle leader of the Doctrinaires and the first inventor of governmental liberalism. The reasons of such a relative obscurity are probably to be found in the fact that he never was in power and that his work is reduced, for the main part, to speeches always hard to do a close examination. His political career during the Restoration, however, comes rather as a surprise: although he was the theoretician behind the *Charte*, he took a part in the drafting of the *Adresse des 221* and presented it to the king in 1830. Is it legitimate to think that he was a man reasoning overcome by the circumstances or must we rather consider that, despite appearances, he remained faithful to his convictions? While trying to elucidate those questions, we are led to think that, if the *juste milieu* policy definitely was an insufficient response to the development of social democracy, it has recovered, albeit rather paradoxically, with the advent of universal suffrage, a certain pertinence when the matter will be to put down roots of the Republic and even more after, when we shall have the idea of the necessary submission of national will to legal principles.

Mots-clés: Charte de 1814, doctrinaires, légitimité, libéralisme, préambule, représentation, souveraineté.

Keywords: Charter of 1814, doctrinaires, legitimacy, liberalism, preamble, representation, sovereignty

INTRODUCTION

Au début des années 1960, il y a quelque cinquante ans, l'écart était encore grand entre l'abondance des études entreprises depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale sur l'histoire économique et sociale de la France au temps des chartes² et le petit nombre d'ouvrages consacrés à l'histoire politique et institutionnelle³ de cette période. Depuis les années 1980, non seulement le

² Les travaux de Jean Bouvier, Louis Chevalier, Adeline Daumard, Maurice Dommanget, Bertrand Gille, Pierre Léon, Maxime Leroy, Paul Leuilliot, Jean Lhomme, Charles Morazé, Guy Palmade, Robert Schnerb, etc., sur la banque, la finance, l'industrie, l'entreprise, le capitalisme, la bourgeoisie, le monde ouvrier, le socialisme, etc.

³ Dominique Bagge, *Les idées politiques en France sous la Restauration*, Paris, PUF, 1952, 462 p. (de parti pris royaliste et très critique à l'égard de R-C.) ; Paul Bastid, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris, Sirey, 1954, 425 p. (la thèse classique du régime parlementaire formé sous la Restauration et appliqué sous la monarchie de Juillet) ; Guillaume de Bertier de Sauvigny, *Histoire de la Restauration*, Paris, Flammarion, 1955, 652 p. (La synthèse de référence) ; Jean-Jacques Oechslin, *Le mouvement ultra-royaliste, son idéologie et son action politique (1814-1830)*, Paris, LGDJ, 1960, 218 p. (vieilli) ; René Rémond, *Histoire de la droite en France de 1815 à nos jours. Continuité et diversité d'une tradition politique*, Paris, Aubier, 1954, 323 p. (un classique dont le titre a été modifié deux fois à l'occasion de rééditions : il est devenu *Les Droites en France* en 1982 et *Les Droites aujourd'hui* en 2005).

rapport entre ces deux sortes de travaux s'est rééquilibré, mais il s'est même franchement inversé au fil des années. Ce renversement s'explique d'abord par un mouvement général qui affecte toutes les époques : l'ébranlement du paradigme labroussien et le recul de l'histoire sociale. Si ce reflux a surtout permis une large expansion de l'histoire culturelle, il a aussi laissé toute sa place à un certain renouveau des études politiques. Ce renouveau a été d'autant plus notable pour la Restauration, et de manière plus large pour la monarchie constitutionnelle, que des causes spécifiques qui tiennent à cette séquence historique l'ont grandement favorisé. Premièrement, depuis les réformes constitutionnelles de 1958 et 1962 qui ont marqué le recul du rôle des assemblées dans la marche des affaires, la Révolution française n'occupe plus tout l'espace dans le passé référentiel de la république qui a retrouvé quelques couleurs monarchiques. Car cette exclusivité révolutionnaire ne s'était imposée que progressivement après la crise du 16-Mai et la lecture Grévy des lois constitutionnelles de 1875, initialement interprétées comme une reformulation du schéma orléaniste. Aujourd'hui, l'idée d'un État légal de type français (souveraineté nationale, compétence initiale du législatif et subalternité de l'exécutif), opposée à un État de droit de type germanique (souveraineté monarchique, présomption générale de compétence du roi, pouvoirs limités du parlement), magistralement théorisée par Carré de Malberg⁴, n'est plus très bien établie. Le général de Gaulle a en effet opéré un renversement de l'ordre institutionnel en redonnant au chef de l'État un rôle central dans la V^e République, à quoi il faut ajouter l'introduction du contrôle de la constitutionnalité des lois qui a été très étendu après les réformes de 1971 et de 1974 et le sera plus encore après le vote d'une nouvelle loi organique sur la question prioritaire de constitutionnalité en 2009. La fin du parlementarisme suprême et la réinterprétation monarchique de la république⁵ sont donc au point de départ de nombreux travaux tant sur la restauration des Bourbons que sur l'expérience orléaniste⁶. Deuxièmement, l'idée qui s'est progressivement

⁴ *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Sirey, 1920-1922, 2 tomes de 837 et 638 p. Sur le *Rechtsstaat*, voir la thèse de Jacky Hummel, *Le constitutionnalisme allemand (1815-1918) : le modèle allemand de la monarchie limitée*, Paris, PUF, 2002, 351 p. Du même, « Convergences et discordances des discours libéraux allemand et français (1815-1848) », in *Revue française d'histoire des idées politiques*, n° 24, 2^e semestre 2006, p. 9-29. Voir aussi l'ample et solide synthèse d'Olivier Jouanjan (dir.), *Figures de l'État de droit. Le Rechtsstaat dans l'histoire intellectuelle et constitutionnelle de l'Allemagne*, Strasbourg, Presses Universitaires de Strasbourg, 2001, 410 p. (actes du colloque de Strasbourg de décembre 1998).

⁵ Maurice Duverger, *La monarchie républicaine, ou comment les démocraties se donnent des rois*, Paris, Robert Laffont, 1974, 284 p. (Une synthèse des commentaires de l'auteur sur le nouveau régime. Dès 1959, il avait qualifié la V^e République de « République orléaniste »). On retrouve sous la V^e République la même difficulté que l'on rencontrait après 1830 pour qualifier le nouveau régime (cf. P. Rosanvallon, *La monarchie impossible*, p. 149 sqq, *op. cit.*, infra, note 5).

⁶ Voir notamment : Stéphane Rials, *Révolution et contre-révolution au XIX^e siècle*, Paris, éditions Albatros et D.U.C., 1987, 325 p. (les p. 69 à 166 sur la monarchie limitée et l'indéterminisme du parlementarisme) ; Pierre Rosanvallon, *La monarchie impossible. Les chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, 1994, 377 p. ; Emmanuel de Waresquiel et Benoît Yver, *Histoire de la Restauration. 1814-1830. Naissance de la France moderne*, Paris, Perrin, 1996, 501 p. (bonne synthèse d'histoire politique qui fait la part belle aux premières années du régime) ; Jean-Pierre Chaline, *La Restauration*, Paris, PUF, 1998, 127 p. (remplace la précédente synthèse de Vidalenc) ; Alain Laquière, *Les origines du régime parlementaire en*

imposée après le premier choc pétrolier que la croissance de l'économie ne passait plus désormais par l'extension continue du rôle de l'État, mais au contraire par sa réduction⁷, a largement contribué à un nouveau rayonnement de la pensée libérale. Bénéficiant de solides points d'appui, comme la *Revue Commentaire*, créée par Raymond Aron en 1978 et dirigée par Jean-Claude Casanova, ou L'Institut Raymond Aron⁸, créé par François Furet à l'EHESS en 1984, transformé en centre de recherches en 1992, ce redéploiement du libéralisme a suscité un regain d'intérêt pour ses débuts en France⁹ et a

France (1814-1848), Paris, PUF, 2002, 436 p. (la difficile conciliation des thèses de S. Rials avec l'historiographie classique); Emmanuel de Waresquiel, *Un groupe d'hommes considérables. Les pairs de France et la Chambre des pairs héréditaire de la Restauration. 1814-1831*, Paris, Fayard, 2006, 502 p. (histoire d'une chambre socialement manquée et dictionnaire biographique des pairs de France); Olivier Tort, *L'impossible unité : la droite française sous la Restauration (1814-1830)*, thèse d'histoire, université de Paris-Sorbonne (Paris IV), 2007, 4 vol., 1998 p. (présentation et conclusions de la thèse, sous le même titre, in *Revue d'histoire du XIXe siècle*, 2/2007 (n° 35), p. 184-208 ; version imprimée abrégée, *La droite en France. Aux origines de ses divisions, 1814-1830*, Paris, C.T.H.S., 2013, 368 p.); Hélène Becquet, *Royauté, royalismes et révolutions : Marie-Thérèse-Charlotte de France (1778-1851)*, thèse d'histoire, université de Paris1 Panthéon-Sorbonne, 2008, 2 vol., 923 p. (présentation et conclusions in *Revue d'histoire du XIXe siècle*, thèses et HDR soutenues, 2009, [en ligne], mis en ligne le 01 février 2009, URL : <http://rh19.revues.org/index3812.html>, consulté le 06 janvier 2011); Hélène Becquet et Bettina Frederking (dir.), *La dignité du roi. Regards sur la royauté au premier XIXe siècle*, Rennes, PUR, 2009, 205 p. (Voir les contributions de Sébastien Le Gal sur le dévoilement de la légitimité et de Bettina Frederking sur la responsabilité ministérielle sous la Restauration); Oscar Ferreira, *Le Pouvoir Royal (1814-1848). À la recherche du quatrième pouvoir ?*, thèse de droit, université Paris-Est, 2010, 874 p.; Francis Démier, *La France de la Restauration (1814-1830). L'impossible retour du passé*, Paris, Gallimard, 2012, 1095 p. (remarquable synthèse); Bertrand Goujon, *Monarchies postévolutionnaires, 1814-1848*, Paris, Seuil, 2012, 447 p. Voir aussi les 8 numéros de la *Revue de la société d'histoire de la Restauration et de la monarchie constitutionnelle* parus de 1987 à 1996 et les 8 *Cahiers de la nouvelle société d'études de la Restauration* parus depuis 2001 (notamment le n°2 consacré à la charte de 1814).

⁷ Une évolution à replacer dans le mouvement long d'un renouveau du libéralisme, après la Première Guerre mondiale et la crise de 1929, du colloque Lippmann de 1938 au virage économique de 1983 en passant par le départ des ministres communistes en 1947 et le plan Pinay-Rueff de 1958 (voir François Denord, *Néolibéralisme version française. Histoire d'une idéologie politique*, Paris, Demopolis, 2007, 417 p. L'idée de l'auteur d'un néolibéralisme différent du vieux libéralisme, qu'il qualifie de « manchestérien », est très discutable, mais son récit du renouveau de la doctrine est très informé et novateur).

⁸ Il réunissait autour de F. Furet et d'historiens proches de lui, Patrice Gueniffey et Ran Halévy, des philosophes libéraux comme Monique Canto-Sperber, Pierre Manent et Philippe Raynaud, et des hommes issus de la « deuxième gauche », comme Marcel Gauchet et Pierre Rosanvallon, ou des anciens de *Socialisme et barbarie* comme Claude Lefort.

⁹ Louis Girard, *Les libéraux en France de 1814 à 1875*, Paris, Aubier, 1985, 277 p. (ouvrage issu d'un cours dispensé à la Sorbonne, *Le libéralisme en France de 1814 à 1848. Doctrine et mouvement*, et publié au Centre de documentation universitaire en 1966-1967); André Jardin, *Histoire du libéralisme politique, de la crise de l'absolutisme à la constitution de 1875*, Paris, Hachette, 1985, 437 p.; Pierre Manent (textes choisis et présentés par l'auteur), *Les libéraux*, Paris, Hachette, 1986, 2 tomes de 378 et 521 p.; du même, *Histoire intellectuelle du libéralisme. Dix leçons*, Paris, Calmann-Lévy, 1987, voir les chap. VII à X; Lucien Jaume, *L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, Paris, Fayard, 1997, 592 p. (l'exposé le plus approfondi sur le libéralisme français au XIXe siècle); Jean-Paul Clément, *Aux sources du libéralisme français : Boissy d'Anglas, Daunou, Lanjuinais*, Paris, LGDJ, 2000, 310 p.

notamment beaucoup contribué à la redécouverte de Tocqueville¹⁰. Enfin, troisièmement, la condamnation du totalitarisme et le rejet des extrêmes dans la seconde moitié du XX^e siècle ont aussi favorisé ce nouvel intérêt pour une époque où fut dominante l'idée que le centre était le lieu naturel de l'exercice du pouvoir et que la logique politique, obéissant de manière toute spéciale au principe du milieu non pas exclu mais au contraire inclus, conduisait à formuler et à privilégier une troisième hypothèse plutôt que de choisir entre deux voies contradictoires¹¹.

Le nom de Royer-Collard est resté très attaché à cette recherche d'une voie moyenne et à cette entreprise d'instauration en France d'une monarchie modernisée, encore puissante mais tempérée. Car il a joué un rôle important dans la fixation du nouveau régime installé dans le pays en 1814 et dans la lecture de la charte octroyée par Louis XVIII. Charles de Rémusat dira de Royer-Collard qu'« il a fondé la philosophie de la charte ». Ce texte avait en effet besoin d'être interprété car il ne constituait pas un corps de doctrine. Le retour des Bourbons sans le rétablissement de l'ancien régime et l'accommodement de la légitimité avec la liberté avaient besoin d'être théorisés pour donner un axe à la royauté restaurée. Ce fut largement le travail d'un groupe assez disparate de libéraux conservateurs qu'on a appelés les doctrinaires¹² et sur lesquels Royer-Collard exerça un grand ascendant au

¹⁰ Voir les sites <http://faculty.law.lsu.edu/ccorcoc/resume/tocquebib.htm> et <http://www.tocqueville-review.org> pour consulter l'abondante bibliographie sur Tocqueville ; ils renseignent aussi sur les travaux relatifs aux doctrinaires et à Royer-Collard en particulier. Signalons également qu'en 1980, Étienne Hofmann publiait chez Droz (deux volumes de 419 et 690 p.) la première édition critique (d'après les manuscrits de 1806-1810) des *Principes de politique* de Benjamin Constant.

¹¹ Vincent E. Starzinger, *The Politics of the Center : The "Juste milieu" in Theory and Practice, France and England, 1815-1848*, New-Brunswick, New-Jersey, Transaction, 1991, 181 p. (reprise de *Middlingness, « juste milieu », Political Theory in France and England, 1815-1848*, Charlottesville (Va.), The University Press of Virginia, 1965, XVI-159 p. Une analyse thématique des idées et de la politique des doctrinaires Royer-Collard et Guizot d'un côté, et des *whigs* réformateurs, Macaulay et Brougham, de l'autre). Emmanuel de Waresquiel, « Les doctrinaires ou l'éloge du centre (1816-1820) », in *Commentaire*, n°62, été 1993, p. 349-357. Sur l'opposition entre la France et l'Allemagne, à propos de la voie moyenne, Ernst Jünger, très frappé par une idée trouvée chez Jacques Rivière (*L'Allemand : souvenirs et réflexions d'un prisonnier de guerre*, Paris, NRF, 1918, 256 p.), la reprendra à son compte en la formulant plusieurs fois avec force dans ses *Journaux de guerre* : le peuple allemand se définit, écrivait-il, non comme celui du « de deux choses l'une » (très français), mais du « les deux choses à la fois » (*II. 1939-1948*, Paris, Gallimard (Bibliothèque de la Pléiade), 2008, p. 644 et 935). Nous sommes loin ici de la simplicité et de l'artifice des concepts de centrisme par addition des extrêmes (Bonaparte et Hitler) ou par soustraction des extrêmes (Louis-Philippe et Bismarck) élaborés par Fabrice Bouthillon (*Nazisme et révolution. Histoire théologique du national-socialisme. 1789-1989*, Paris, Fayard, 2011, 336 p.). Le livre récent de Jean-Pierre Rioux, *Les Centristes de Mirabeau à Bayrou* (Paris, Fayard, 2011, 314 p.), est très bref sur la Restauration.

¹² Il n'y a aucune certitude sur l'origine du mot. C'est d'ailleurs son histoire qui est plus intéressante (par Barante, Sainte-Beuve, etc.) et surtout sa signification, le mélange égal de libéralisme et de conservatisme (Littré). Voir Charlotte Touzalin-Muret, *French Royalist Doctrines since the Revolution*, New York, Columbia University Press, 1933, 326 p. (*reprint* en 2008, Whitefish, Montana, Kessinger Publishing, 336 p., le chap. IV sur les doctrinaires (p. 48-67) est centré sur R-C.) ; résumé de l'ouvrage (41 p.) par Tony Kunter, mars 2009, sur le site www.maurras.net ; Luis Díez del Corral, *El Liberalismo Doctrinario*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1945, 616 p. (la majeure partie de cet ouvrage, plusieurs fois réédité, est consacrée aux doctrinaires français qui influencèrent les partisans de la Restauration alphon sine) ; Jean-Jacques Chevallier, « La pensée politique des Doctrinaires de la Restauration », in *Conseil*

début de la Restauration. Le paradoxe est qu'il n'est pas le plus connu d'entre eux. Alors que l'on dispose maintenant de travaux récents sur François Guizot, Charles de Rémusat et Prosper de Barante¹³, on manque toujours d'une étude

d'État. Études et Documents, Paris, Impr. nationale, 1964, fasc. n° 18, p. 13-29 ; Jacques Misan, *L'Italie des doctrinaires (1817-1830). Une image en élaboration*, Florence, Leo S. Olschti, 1978, 201 p. (une image contrastée, révélatrice des idées des doctrinaires ; à voir aussi pour les périodiques fondés par les doctrinaires) ; Alan B. Spitzer, *The French Generation of 1820*, Princeton, Princeton university Press, 1987, p. 78-128 sur *Le Globe* et V. Cousin ; Emmanuel de Waresquiel, « Quand les doctrinaires visitaient l'Angleterre au début du XIX^e siècle », in *Commentaire*, n° 66, été 1993, p. 361-368 ; Benoît Yvert, « Aux origines de l'orléanisme. Les doctrinaires, *Le Globe* et les Bourbons », in *Revue de la société d'histoire de la Restauration et de la monarchie constitutionnelle*, n° 7, 1994, p. 39-55 ; Patrice Vermeren, « Les têtes rondes du *Globe* et la nouvelle philosophie de Paris. (Jouffroy et Damiron) », *Romantisme*, 1995, n° 88, p. 23-34, sur les cousinistes, leurs idées et leur influence sur la jeunesse ; Jean-Jacques Goblot, *La jeune France libérale : « Le Globe » et son groupe littéraire, 1824-1830*, Paris, Plon, 1995, 720 p. ; Pierre Rosanvallon, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple en France*, Paris, Gallimard, 2000, p. 95-126, sur l'ordre capacitaire des doctrinaires ; Luigi Lacchè (dir.), *Un liberal europeo : Pellegrino Rossi (1787-1848)*, Milan, Guiffrè, 2001, 120 p. (un recueil de grande qualité) ; Aurelian Craiutu, *Le Centre introuvable. La pensée politique des doctrinaires sous la Restauration*, Paris, Plon, 2006, 368 p. (étude majeure, très approfondie et informée. L'auteur accorde une place toute spéciale à Guizot et, dans une moindre mesure, à R-C.) ; Xavier Landrin, « Genèse et activité du groupe doctrinaire (1815-1821) : contribution à une sociologie historique du libéralisme » in Antoine Cohen, Philippe Riutort, Bernard Lacroix (dir.), *Les formes de l'activité politique : éléments d'analyse sociologique (18^e-20^e siècle)*, Paris, PUF, 2006, p. 211-226 (À rebours des études habituellement centrées sur les individus et les idées, l'auteur, dans une approche bourdieusienne, présente l'esquisse d'une analyse de groupe du réseau constitué par les doctrinaires et de leur interdépendance dans une entreprise commune) ; José Francisco Jiménez Díaz, « El liberalismo doctrinario : François Guizot, Pierre P. Royer-Collard y Benjamin Constant » in Santiago Delgado Fernández et José Francisco Jiménez Díaz (dir.), *Introducción a la historia de las ideas políticas contemporáneas. Desde la Revolución Francesa a la Revolución Rusa*, Granada, Editorial Universidad de Granada, 2008, p. 59-79.

Selon Xavier Landrin, dans ses limites les plus larges, le groupe était composé d'une vingtaine de personnes : P. de Barante, L. Becquey, J-C. Beugnot, V. de Broglie, V. Cousin, É. Decazes, A-J. Germain de Montforton, F. Guizot, C. Jordan, M. Molé, É. Mounier, É-D. Pasquier, Ch. de Rémusat, P-P. Royer-Collard, L. de Sainte-Aulaire, H. de Serre, A. de Staël, A-F. Villemain. Habituellement, les doctrinaires sont réduits à un cercle plus restreint d'individus : P. de Barante, V. de Broglie, F. Guizot, C. Jordan, Ch. De Rémusat, P-P. Royer-Collard et H. de Serre. Le « parti-canapé » se limitait plus ou moins à de Barante, de Broglie, Guizot et Royer-Collard. « Ils sont quatre qui tantôt se vantent de n'être que trois, parce qu'il leur paraît impossible qu'il y ait au monde quatre têtes d'une telle force, et tantôt prétendent qu'ils sont cinq, mais c'est quand ils veulent effrayer leurs ennemis par leur nombre », in le journal libéral *La Renommée*, cité par Sébastien Charléty, in Ernest Lavis (dir.), *Histoire de la France contemporaine depuis la Révolution jusqu'à la paix de 1919*, t. IV, *La Restauration (1815-1830)*, Paris, Hachette, 1921, p. 122.

¹³ Pierre Rosanvallon, *Le moment Guizot*, Paris, Gallimard, 1985, 414 p. ; Gabriel de Broglie, *Guizot*, Paris, Perrin, 1990, 549 p. ; Marina Valensise (dir.), *Guizot et la culture politique de son temps*, Paris, EHESS/Gallimard/Le Seuil, 1991, 320 p. ; voir sur le site internet *François Guizot. Une vie dans le siècle (1787-1874)*, les actes des colloques *François Guizot* de 1974, 1987, 1993 (plusieurs articles sur les doctrinaires et en particulier sur R-C.) et 2008 ; Jean-François Jacouty, *Éthique, histoire et politique chez Guizot : genèse d'une pensée et d'une pratique jusqu'à la révolution de Juillet*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 1998, 3 vol., 1324 p. ; Laurent Theis, *François Guizot*, Paris, Fayard, 2008, 553 p. ; Robert Chamboredon (dir.), *Colloque François Guizot (1787-1874) : Passé-Présent*, Paris, L'Harmattan, 2010, 409 p. ; Darío Roldán, *Charles de Rémusat. Certitudes et impasses du libéralisme doctrinaire*, Paris, L'Harmattan, 1999, 340 p. ; Antoine Denis, *Amable-Guillaume-Prosper Bruguière, baron de Barante (1782-1866) : homme politique, historien et diplomate*, Paris, Honoré Champion, 2000, 1005 p.

approfondie sur la vie et les idées de Royer-Collard¹⁴. Cela tient sans doute au fait que son œuvre est de dimension réduite¹⁵, par comparaison à celles de Guizot, Rémusat ou Barante. À quoi il faut ajouter que ses écrits les plus importants sont des discours parlementaires très imbriqués dans leur contemporanéité, et par conséquent plus difficiles d'accès. Le fait qu'il n'ait pas exercé de grandes responsabilités politiques, à l'instar de plusieurs de ses amis

¹⁴ Adrien Philippe, *Royer-Collard, sa vie publique, sa vie privée, sa famille*, Paris, Michel Lévy frères, 1857, 324 p. ; Léon Vingtain, *Vie publique de Royer-Collard : études parlementaires*, Paris, Michel Lévy frères, 1858, XIV-363 p. ; Henry Moreau, *Royer-Collard et la Restauration*, Paris, C. Douniol, 1859, 39 p. ; Charles de Lacombe, *Royer-Collard*, Paris, C. Douniol, 1863, 40 p. ; Henri Baudrillart, *Publicistes modernes*, Paris, Didier et Cie, 1862, p. 64-128 ; (ouvrages inégaux et datés) ; Eugène Spuller, *Royer-Collard*, Paris, Hachette, 1895, 216 p. (R-C. placé au panthéon des grandes figures nationales par un des pères de la République) ; Émile Faguet, *Politiques et moralistes du XIX^e siècle*, Paris, Lecène, Oudin et Cie, 1891, p. 257-306 (R-C. vu comme un républicain de sentiment) ; Robert de Nesmes-Desmarests, *Les doctrines politiques de Royer-Collard*, Montpellier, Gustave Firmin, Montane & Sicardi, 1908, 320 p. (thèse de droit encore à consulter) ; Harold J. Laski, *Authority in the Modern State*, New Haven, Yale University Press, 1919, 398 p. (reprint en 2003, Clark, New Jersey, Lawbook Exchange), le chap. IV est consacré à la théorie politique de Royer-Collard (p. 141-161) ; Gabriel Rémond, *Royer-Collard, son essai d'un système politique*, Paris, Sirey, 1933, VIII-167 p. (thèse de droit assez inspirée par l'opinion de Faguet. Reprint en 1979, New York, Arno Press) ; Roger Langeron, *Un conseiller politique de Louis XVIII*, Paris, Hachette, 1956, 255 p. [biographie de R-C. qui tient du journalisme par un préfet (en poste à Châlons de 1924 à 1929) devenu historien de la Restauration] ; Ramon Casas Orense, *Royer-Collard : ordre et politique*, thèse de droit, Strasbourg, 1973, 401 p. et 14 p. autrement paginées (R-C., partisan pragmatique de l'ordre social) ; Jérôme Grondeux, « Pierre-Paul Royer-Collard, un libéral anti-démocrate », in *Historiens & Géographes*, n° 357, p. 429-434, n° 359, p. 389-394 (av-mai et oct-nov. 1997) ; du même, « Pierre-Paul Royer-Collard sous la Première Restauration et les Cent-Jours », *Ibid.*, n° 361, mars-av., 1998, p. 415-419 ; du même, « La pensée politique de Royer-Collard », *Ibid.*, n° 364, oct-nov., 1998, p. 361-369 ; Jean-Miguel Pire, « La charte de 1814 selon Royer-Collard et Guizot. Une expression du positivisme dans l'ordre constitutionnel français », in *La Charte de 1814, Cahiers de la Nouvelle Société d'Études sur la Restauration*, n° II (2003), Paris, 2004, p. 29-39 ; Jean-Paul Clément, « Une doctrine politique de style Restauration : celle de Royer-Collard », in Jean-Yves Mollier, Martine Reid, Jean-Claude Yon (dir.), *Repenser la Restauration*, Paris, Nouveau Monde éditions, 2005, p. 115-125 ; Xavier Landrin, « Les stratégies formelles de Royer-Collard : langage autorisé et philosophie d'État », in Bruno Curatolo et Jacques Poirier (dir.), *Le style des philosophes*, Dijon et Besançon, EUD et PUFC, 2007, p. 143-153 (sujet à ne pas négliger parce que l'activité philosophique et professorale de R-C. a influencé la formulation de son discours politique) ; Jean-François Jacouty « Tradition et modernité dans la pensée politique de Royer-Collard », in *Revue française d'histoire des idées politiques*, n° 27, 1^{er} semestre 2008, p. 75-110 (une analyse des discours de R-C. entremêlée d'éléments biographiques).

¹⁵ Nous ne disposons pas d'une édition intégrale et savante des oeuvres politiques de Royer-Collard. Voir Prosper de Barante, *La vie politique de Royer-Collard : ses discours et ses écrits*, Paris, Didier, 1861, 2^{ème} édition en 1863, 2 vol. , 514 et 546 p. (Les discours et écrits de R-C. sont ici entremêlés au récit de sa vie). Ramon Casas Orense a établi dans sa thèse une liste des discours de Royer-Collard en donnant leur référence dans l'ouvrage de P. de Barante ainsi que dans les *Archives parlementaires*. La majeure partie des discours de Royer-Collard ont été imprimés et sont conservés à la BnF sous la rubrique « documents parlementaires » (40 pièces). Par contre, *Les fragments philosophiques* de Royer-Collard ont été réunis et publiés, avec une introduction sur la philosophie écossaise et spiritualiste au XIX^e siècle, par André Schimberg (Paris, F. Alcan, 1913, CXLVIII-325 p.). Voir Jean-Pierre Cotten, « La redécouverte de Reid par Royer-Collard. État des sources et des interprétations » in Elisabetta Arosio et Michel Malherbe (dir.), *Philosophie française et philosophie écossaise, 1750-1850*, Paris, Vrin, 2007, p. 53-74. Hippolyte Taine a été un critique éreinteur de l'œuvre philosophique de Royer-Collard dans son ouvrage *Les philosophes français du XIX^e siècle*, Paris, Hachette, 1857, p. 21-46. (Encore à consulter pour l'analyse du style de R-C.).

doctrinaires qui furent ministres, et non des moindres, comme Hercule de Serre et, plus tard, François Guizot, Victor de Broglie ou Charles de Rémusat, a peut-être aussi compté dans son relatif effacement de la mémoire collective¹⁶. Plus qu'un homme de gouvernement qui agit directement sur les choses, il fut, il est vrai, un moraliste public qui préféra influencer la marche des affaires de l'extérieur. Mais comme tel, il eut en son temps une audience considérable dans l'opinion qu'on a peine à imaginer aujourd'hui et sa pensée s'infiltra intimement dans de larges secteurs de la bourgeoisie d'alors¹⁷. Si le cours des événements ne lui donna pas l'occasion d'être au gouvernement¹⁸, il exerça en revanche, dans la conception de la charte et de la vie politique, un magistère doctrinal dont l'autorité fut telle que Tocqueville crut pouvoir dire que Royer-Collard avait été sous la Restauration le « maître du pays »¹⁹. Mais sa fidélité à lui-même fut-elle à toute épreuve ? Car l'homme de pensée, à la différence de l'homme pratique qui va sans a priori d'une question à l'autre, ne perd jamais de vue sa théorie. Or, l'écart paraît grand entre les discours de Royer-Collard de 1816, quand il défendait la prérogative royale, et l'adresse d'esprit plus parlementaire qu'il lut à la Chambre en 1830. On s'explique mal de prime abord une pareille inflexion de sa trajectoire. Fut-il progressivement dominé par les circonstances ou tenu par un engagement partisan et doit-on considérer que le doctrinaire n'eut en fait pas de doctrine²⁰ ? Ou bien les apparences sont-elles trompeuses, et faut-il au contraire admettre que Royer-Collard, s'il adapta bien

¹⁶ Au-delà du seul domaine des idées politiques, il serait intéressant de s'interroger sur les raisons qui, au XX^e siècle, désintéressèrent la bourgeoisie de Royer-Collard, longtemps considéré par elle (avec quelques voix dissonantes, comme celle de Taine, sensualiste) comme « un monument » (Sainte-Beuve), un témoin de la continuité nationale (Spuller), un modèle aussi de dignité et de bienséance (Proust prêtait à M. de Charlus la haute politesse de Royer-Collard) et comme un esprit très distingué dont on admirait les formules (les Goncourt). Albert Thibaudet, dans les années 20 et au début des années 30, faisait encore très classiquement référence à Royer-Collard, bien plus qu'à Talleyrand (voir la réédition, par Antoine Compagnon, de plusieurs œuvres de Thibaudet sous le titre général *Réflexions politiques*, Paris, Robert Laffont, 2007, 1037 p.) qui, par la suite, le remplacera largement dans cette fonction emblématique.

¹⁷ « Étudier ce que pensa Royer-Collard, c'est apprendre ce que pensa et voulut la France éclairée durant toute cette période » (Henri Baudrillart, *op. cit.*, p. 66). Royer-Collard fut « la vivante incarnation de la bourgeoisie de son temps » (Eugène Spuller, *op. cit.*, p. 214. Royer-Collard est qualifié un plus haut, à la page 195, de « précepteur national » et de « moraliste public »).

¹⁸ Il refusa d'être ministre en 1819 et en 1827. En 1829, son nom circula même pour succéder à Martignac comme président du Conseil.

¹⁹ (Dans une lettre à J. S. Mill in *Œuvres complètes*, t. VI, part. I *Correspondance anglaise*, Paris, Gallimard, 1954, p. 334). Tocqueville, intellectuellement très proche de Royer-Collard, eut avec lui une correspondance suivie au moment où il préparait le tome II de *La démocratie en Amérique* (voir cette correspondance, éditée par André Jardin, avec celle entre Tocqueville et Ampère, dans le tome XI des *Œuvres complètes* de Tocqueville, Paris, Gallimard, 1970, 464 p. ; sur les liens entre Tocqueville et Royer-Collard, voir Jean-Claude Lamberti, *Tocqueville et les deux démocraties*, Paris, PUF, 1983, p. 155-184).

²⁰ Henry Michel ne pensait pas que Royer-Collard ait eu une doctrine (*L'idée de l'État : essai critique sur l'histoire des théories sociales et politiques en France depuis la Révolution*, Paris, Hachette, 1896, p. 291). La question peut être posée pour l'ensemble des doctrinaires. Charles H. Pouthas y répondait catégoriquement : « Il n'y a pas une doctrine doctrinaire : il y a une politique doctrinaire » (*Guizot pendant la Restauration. Préparation de l'homme d'État (1814-1830)*, Paris, Plon, 1923, p. 168).

ses formules aux événements, fut un opportuniste dont un principe logique guida cependant la réflexion politique ?

Pour répondre à ces interrogations, voyons d'abord quelle conception Royer-Collard s'était faite de la charte pour mieux mesurer ensuite s'il s'en est véritablement écarté.

I. L'INTERPRETATION DE LA CHARTE PAR ROYER-COLLARD

La charte de 1814 a occupé une place centrale dans la pensée politique de Royer-Collard parce qu'il voulut voir en elle un texte qui organisait le gouvernement de la raison.

1.1. La centralité de la charte dans la pensée politique de Royer-Collard

1.1.1. Imprécision et incomplétude de la charte de 1814

La restauration des Bourbons doit beaucoup à la marche des événements : elle n'était pas un but de guerre des puissances étrangères et elle leur paraissait encore très improbable au début de mars 1814, après les victoires françaises de février et la multiplication des partis de paysans dans l'est du pays. C'est le « miracle » bordelais du 12-Mars et le coup d'État parisien du 2 avril, rendu possible par l'investissement de la capitale par les armées ennemies, autrement dit la conjugaison d'un premier succès royaliste dans l'opinion et la proclamation de la déchéance de Napoléon, qui vont rendre possible le retour des princes. Le comte d'Artois, arrivé à Paris le 12 avril, avec le titre de lieutenant général du royaume, placé à la tête du gouvernement provisoire deux jours après, devra d'abord composer avec le personnel politique de l'Empire et ne pas se laisser imposer telle quelle la constitution sénatoriale du 6 avril²¹, approuvée par plusieurs chancelleries qui tenaient beaucoup à l'existence d'un texte pour organiser le partage du pouvoir législatif entre le roi et des assemblées. Pris d'une attaque de goutte, Louis XVIII ne quittera sa résidence d'Hartwell, en Angleterre, que le 19 avril et ne débarquera à Calais que le 24. Il voyagera sur le continent au même pas par Boulogne, Abbeville et Amiens, n'atteignant Compiègne que le 29. Pendant ce temps, la situation va se clarifier avec la signature d'un armistice²² qui mettait fin aux hostilités avec l'ennemi et le départ du pays de Napoléon²³ qui rendait impossible un retour en arrière. Aussi le Sénat fut-il finalement contraint de reculer et de transiger avec Louis XVIII qui se trouvait désormais en position de force. S'étant transporté à Saint-Ouen le 2 mai, il rompit le silence qu'il observait prudemment jusqu'alors et dévoila ses intentions dans une déclaration rendue publique le lendemain, au moment même où il entrait dans Paris. En ramenant le texte du Sénat au rang de simple projet dont les bases

²¹ Jean de Soto, « La constitution sénatoriale du 6 avril 1814 », in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, n° 12, octobre/décembre 1953, p. 268-304.

²² Il est signé le 23 avril et entérine le retour de la France dans ses anciennes frontières de 1792.

²³ Il quittera Fontainebleau le 20 avril et embarquera pour l'île d'Elbe le 29.

n'étaient certes pas mauvaises mais dont la rédaction de beaucoup d'articles méritait cependant d'être revue²⁴, le roi reprenait complètement la main en chargeant une commission de parlementaires nommés par lui de rectifier les choses pour élaborer une constitution libérale à partir de quelques grands principes : un gouvernement représentatif bicaméral, le consentement à l'impôt, la responsabilité pénale des ministres, un régime de liberté pour les individus, la presse et les cultes, l'irrévocabilité de la vente des biens nationaux, une justice indépendante, la garantie de la dette, la conservation des grades, pensions et honneurs militaires, le maintien de la Légion d'honneur, l'égalité d'accès aux emplois civils et militaires et la promesse de ne poursuivre personne pour ses opinions et ses votes. Dans cette déclaration faite dans des formes anciennes, « Louis, par la grâce de Dieu, roi de France et de Navarre » réaffirmait dans son entier le principe monarchique, mais il écartait aussi toute idée de retour à la société d'ancien régime et aux pratiques de l'absolutisme.

Le 18 mai, neuf sénateurs et neuf députés furent désignés pour former, avec trois commissaires du roi, Beugnot, Ferrand et Montesquiou, une commission chargée de conseiller le roi dans la rédaction d'un nouveau texte. La présidence de cette commission fut confiée au chancelier Dambray et les débats commencèrent le 22, à partir d'un avant-projet préparé par Montesquiou. Comme chaque soir, pendant près d'une semaine, le chancelier alla voir le roi pour lui faire le rapport des discussions, on a pu supposer que rien d'important n'avait été définitivement arrêté sans son aval, mais nous n'avons pas, en réalité, de preuves très directes de sa participation active à l'élaboration du texte²⁵. Ferrand en donna lecture au Palais-Bourbon, lors de la séance royale du 4 juin, devant les députés²⁶ et les nouveaux pairs qui avaient reçu des lettres closes²⁷, en présence des princes du sang et de tous les corps constitués. L'architecture de la charte avait beaucoup de points communs avec celle de la constitution sénatoriale : un roi inviolable qui gouvernait, proposait et sanctionnait la loi, deux chambres qui coopéraient avec lui pour la faire, des ministres qui étaient pénalement responsables et la chambre élective qui

²⁴ Il pensait en fait, comme l'a justement remarqué Sébastien Le Gal, que beaucoup d'articles de la constitution sénatoriale étaient à conserver mais que ses bases étaient mauvaises (article sur la dignité royale, cité *infra* p. 6, note 29, p. 334).

²⁵ G. de Bertier de Sauvigny était catégorique : « La charte de 1814 est bien l'œuvre de Louis XVIII » (*op. cit.*, p. 92). Cette affirmation n'est pas franchement une contrevérité mais elle n'est sans doute pas à prendre au pied de la lettre. On a en réalité très peu d'informations sur la rédaction de la charte. Voir les *Mémoires du comte Ferrand, ministre d'État sous Louis XVIII*, texte établi et introduit par le vicomte de Broc, publication de la Société d'histoire contemporaine, Paris, A. Picard et fils, 1897, p. 73-82, et les *Mémoires du comte Beugnot, ancien ministre (1783-1815)*, publiés par le comte Albert Beugnot, son petit-fils, Paris, E. Deutu, 1866, t. II, p. 147-234 (rassemblement de fragments inédits avec ceux déjà publiés en 1838-39, dans la *Revue française* et, en 1852-54, dans la *Revue contemporaine*). Voir Pierre Simon, *L'élaboration de la charte de 1814 (1^{er} avril-4 juin 1814)*, Paris, É. Cornély, 1906, 183 p. (À partir de papiers inédits de Beugnot et des documents officiels).

²⁶ Le dernier Corps législatif de l'Empire étant devenu la première chambre des députés de la Restauration (art. 75 de la charte).

²⁷ Après la lecture de la charte, le chancelier Dambray donna la liste des nouveaux pairs (voir E. de Waresquiel, *Un groupe d'hommes considérables*, *op. cit.*, p. 91 *sqq* et p. 353-382 (liste et brève biographie des 154 pairs à vie de la première Restauration nommés le 4 juin 1814). La majorité d'entre eux étaient des sénateurs (84) et des maréchaux (10).

pouvait être dissoute. Le corps du texte consacré à l'organisation des pouvoirs publics était précédé par douze articles qui, pêle-mêle, confirmaient les grands principes révolutionnaires d'égalité et de liberté, promettaient l'inviolabilité des propriétés et l'impunité pour les prises de position passées, abolissaient la conscription et élevaient le catholicisme au rang de religion d'État (droit public des Français²⁸), et il était suivi par six autres qui rassuraient les créanciers de l'État, donnaient des garanties à l'armée et à la noblesse impériales et obligeaient le roi et ses successeurs à observer fidèlement la charte (droits particuliers garantis par l'État). Ces concessions, annoncées dans la déclaration de Saint-Ouen, étaient cependant contrebalancées par un préambule²⁹ dans lequel le roi disait avec hauteur détenir une autorité pleine et entière et vouloir conserver l'essentiel des droits et des prérogatives de sa couronne³⁰. Aussi le texte, déjà imprécis et incomplet – un éventuel conflit entre le roi et la chambre élective n'avait notamment pas de solution prédéterminée et rien n'était prévu pour modifier un texte qui laissait des questions en suspens³¹ – parut-il en plus très ambivalent, le nom de charte constitutionnelle

²⁸ Dans le texte original de la charte conservée aux Archives nationales, ce titre est au pluriel : « Droits publics des Français » (cf. A. Laquière, *op. cit.*, p. 64). Voir la mise au point d'Oscar Ferreira, *op. cit.*, p. 435-438.

²⁹ Écrit par Fontanes et corrigé par Beugnot, il fut placé in extremis en tête de la charte. L'historiographie libérale classique est aujourd'hui contestée par certains auteurs qui lui opposent une lecture conservatrice de la charte : ils négligent la déclaration de Saint-Ouen, le droit public des Français et d'autres dispositions encore pour considérer avant tout le préambule. C'est une proposition triviale de dire qu'il faut distinguer l'esprit et la lettre d'un texte, mais on voit bien, avec cet exemple de la charte, qu'il y a plusieurs lettres et que tout est affaire d'éclairage et d'accent. Il y a aussi plusieurs esprits. Lévinas aimait répéter que ce qui compte, ce n'est pas ce qu'un texte *veut* dire, mais ce qu'il *peut* dire. La charte ne renvoyait pas à des principes habituels et communément distinctifs ; elle pouvait avoir plusieurs significations possibles et la forme de l'octroi n'imposait pas une dénotation exclusive. Au demeurant, l'octroi, « ce mot très inutile » pour Chateaubriand (*Mémoires d'outre-tombe*, livre 22, chap. 21, Pléiade, t. II, p. 599), fut à ce point critiqué que les ultras, parvenus au pouvoir, jugèrent nécessaire de transformer sa critique en délit (art. 2 de la loi du 25 mars 1822, Duvergier, t. 23, p. 481-482).

³⁰ Voir l'analyse formelle détaillée du préambule et du corps de la charte in A. Laquière, *Les origines du régime parlementaire*, *op. cit.*, p. 60-66 [le protocole des grandes lettres patentes, l'évocation de la divine providence, la datation (avec « un certain aplomb royal », dira Victor Hugo) de la 19^e année du règne, etc.]. Voir également les observations de Sébastien Le Gal, « La dignité royale durant la Restauration et la Monarchie de Juillet » in *Revue d'histoire du droit français et étranger*, n° 86/3, juillet-septembre 2008, p.338 *sqq.*, et in « Le dévoilement de la légitimité dans le premier XIX^e siècle », in H. Becquet et B. Frederking (dir.), *La dignité du roi...*, *op. cit.*, p. 58-61. La datation de la charte a été réduite par les commentateurs à une affaire de principe. Elle le fut assurément, mais elle est aussi à replacer dans un contexte général d'effacement et de décreditément de la période révolutionnaire et impériale, ramenée à un accident de parcours et à une parenthèse sanglante dans la continuité monarchique. Louis XVIII était également roi de France sous la Révolution dans les manuels scolaires de la Restauration : voir Paul Gerbod, « La Révolution enseignée à la jeunesse française dans la première moitié du XIX^e siècle », in *Revue historique*, n° 568, oct-déc. 1988, p. 429-446.

³¹ La charte, qui ne comportait que 76 articles était inachevée, insuffisante, indépendamment de la fameuse question de son *incomplétude* [devait-elle être une constitution détaillée ou n'était-elle qu'un « acte additionnel aux lois fondamentales », comme le prétendirent sans vergogne certains royalistes après les Cent-Jours ? La thèse de l'acte additionnel, reprise par S. Rials (*Révolution et contre-révolution...*, *op. cit.*, p. 105), est très critiquable parce que la charte était une manifestation de la volonté royale alors que les lois fondamentales étaient une œuvre du temps (l'autolimitation est une rupture avec la tradition) et parce que cet ajout à des

qui lui fut finalement donné soulignant bien son ambiguïté³². On ne pouvait pas octroyer aux Français des libertés qu'ils avaient conquises avec la Révolution, vouloir les réconcilier³³ et affirmer la victoire des uns sur les autres³⁴, réintroduire des institutions aristocratiques dans les lois politiques et maintenir des principes démocratiques dans les lois civiles³⁵, dire que le roi était le maître et le placer dans l'obligation d'obtenir le consentement d'une chambre élective pour faire la loi et avoir de l'argent³⁶, lui donner le monopole de l'initiative de la loi à l'article 16 pour la partager ensuite avec les chambres, sous la réserve de leur entente et de son consentement, aux articles 19 à 21³⁷, faire promettre au roi d'observer fidèlement la charte à l'article 74 et lui donner le droit de la violer à l'article 14, défendre la prérogative royale et prétendre que les ministres seraient responsables, créer une chambre des pairs alors qu'il n'y avait jamais eu d'aristocratie puissante et honorée dans le pays, etc. Un tel hétéroclisme signalait bien « un compromis hâtivement bâclé »³⁸ qui ne réglait rien a priori et la pratique, qui pouvait donc emprunter des formes imprévues, ne risquait pas

lois fondamentales indisponibles était un corps étranger, puisque sa garantie (art. 74) n'excluait pas sa suspension (art. 14)].

³² Le mot constitution continua d'ailleurs d'être largement utilisé par les contemporains pour désigner la charte.

³³ L'appel à la fraternité et à la paix dans le préambule de la charte, le discours sur l'union des deux peuples, la place centrale d'Henri IV, le thème du bon-roi tolérant, pacifique et unificateur du royaume dans la propagande royaliste, etc. Voir Corinne Legoy, « La figure du souverain médiéval sur les scènes parisiennes à la Restauration », in *Revue historique*, n° 594, avril-juin 1995, p. 321-365 ; voir aussi Laurent Avezou, « Louis XII, Père du peuple : grandeur et décadence d'un mythe politique, du XVI^e au XIX^e siècle », in *Revue historique*, n° 625, janvier 2003, p. 117 *sqq.* (la référence à Louis XII, « Père du peuple », fut sous la Restauration plus tardive, plus brève et moins enthousiaste que celle à Henri IV).

³⁴ Voir A. Craiutu, *Le Centre introuvable*, *op. cit.*, p. 75, et G. de Bertier de Sauvigny, *op. cit.*, p. 99 (« Était-il bien nécessaire ce long préambule... ? »). Pour l'opinion contraire, voir son expression la plus récente in Luigi Lacchè, « Las Cartas otorgadas. La teoría de l'octroi y las experiencias constitucionales en Europa postrevolutionaria », in *Fundamentos*, 2010, p. 269-305 (« El arcaísmo del texto debe ser, por tanto, subrayado como dato esencial y no meramente accesorio », p. 279). Le préambule ressemblait à ces maçonneries avec lesquelles on remplissait jadis les espaces non-porteurs des édifices moyenâgeux : bien qu'étroitement associé au pilier de la monarchie légitime, il ne supportait pas en fait la construction politique de la Restauration.

³⁵ A. de Tocqueville, *Œuvres complètes*, t. XIII, part. I : *Correspondance avec Louis de Kergolay*, éd. A. Jardin, Paris, Gallimard, 1977, p. 234 : « La charte de Louis XVIII était une œuvre nécessairement sans durée : il avait créé des institutions aristocratiques dans les lois politiques et laissait dans les lois civiles un principe démocratique tellement actif qu'il devait détruire en peu de temps les bases de l'édifice qu'il élevait... » (citation de Tocqueville empruntée à A. Craiutu, *op. cit.*, p. 298, note 38).

³⁶ G. de Bertier de Sauvigny posait une question élémentaire : « Comment gouverner sans lever d'impôts et sans pouvoir légiférer ? » *op. cit.*, p. 97. Que se passait-il quand le gouvernement ne trouvait plus de soutien dans la chambre élective ? Il n'y avait alors d'autre issue pour le souverain que de se soumettre ou de procéder à un coup d'État.

³⁷ L'initiative absolue de la chambre élective fut très discutée en commission (voir les *Mémoires* de Ferrand, *op. cit.*, p. 76-77), et elle aurait très bien pu être reconnue comme elle le sera d'ailleurs dans la constitution prussienne très conservatrice du 31 janvier 1850.

³⁸ G. de Bertier de Sauvigny, *op. cit.*, p. 98.

d'infliger un démenti à une théorie qui n'existait pas dans le texte³⁹. « Ce ne fut que peu à peu, écrira plus tard Prosper de Barante, qu'on se forma sur la charte une idée systématique, qu'on lui assigna un esprit fondamental, une pensée mère, que M. Royer-Collard surtout, finit par élever à une dignité de théorie »⁴⁰.

1.1.2. La théorisation d'un texte de circonstance par Royer-Collard

Commençant toujours ses discours par la charte et prenant constamment appui sur elle dans ses démonstrations⁴¹, Royer-Collard s'appliqua en effet à détruire l'idée qu'elle aurait été une œuvre de circonstance et il s'efforça au contraire d'en faire un produit de l'histoire. Aussi reprit-il à son compte le discours royal du préambule, mais en lui donnant une tout autre portée. En octroyant une charte, Louis XVIII ne cherchait pas ses moyens, ne se construisait pas une manière, mais il disait au contraire vouloir « renouer la chaîne du temps » et imiter ses ancêtres qui avaient avant lui déjà modifié l'exercice de leur autorité par diverses concessions⁴². La charte était ainsi introduite dans un ensemble qui possédait une unité et qui formait un tout cohérent : elle n'avait pas une nature différente des concessions autrefois faites à leurs peuples par les Capétiens, les Valois et les Bourbons. Ainsi placée au rang de textes qui avaient auparavant affranchi les communes, réformé la justice et réglé l'administration, elle leur était comparée comme peut l'être un article de série à tous les autres de la même fabrication⁴³. Semblant vouloir

³⁹ Dans la ligne de S. Rials, A. Laquièze a au contraire défendu la thèse de la « cohérence » et de la « logique » de la charte de 1814 (*Les origines du gouvernement parlementaire, op. cit.*, p. 75). L'incohérence de la charte n'a pas été seulement soulignée par les libéraux mais aussi par les plus conservateurs, tant en France qu'à l'étranger. Outre-Rhin, si Jacky Hummel a montré que la charte française a pu initialement influencer le *Frühkonstitutionalismus* en Allemagne du Sud (*Le constitutionnalisme allemand (1815-1918)..., op. cit.*, p. 55), il a aussi rappelé la méfiance bien connue d'un Metternich ou d'un Gentz en Autriche à l'égard des nouvelles institutions françaises, car ceux-ci voyaient toujours la souveraineté populaire sous le masque trompeur de la monarchie restaurée (*Ibid.*, p. 61).

⁴⁰ *Souvenirs du baron de Barante. 1782-1866*, publiés par son petit-fils Claude Barante, Paris, Calmann-Lévy, 1892, t. II, p. 39.

⁴¹ R. de Nesmes-Desmarets, *Les doctrines politiques de Royer-Collard, op. cit.*, p. 80 (« un professeur de charte » ; É. Faguet avait parlé avant lui d'« un professeur de gouvernement libre », *op. cit.*, p. 303). Il faut noter que la référence à la charte était un lieu commun dans les discours parlementaires sous la Restauration. Elle était notamment invoquée par les adversaires des ultras. Le général Foy, une des principales figures de l'opposition libérale, ne manquait pas de faire très souvent l'éloge de la charte (voir Jean-Claude Caron, « Le discours au service du politique : rhétorique et éloquence sous la Restauration. Le cas du général Foy, député de l'Aisne (1819-1825) », in J.-Y. Mollier, M. Reid et J.-C. Yon (dir.), *Repenser la Restauration, op. cit.*, p. 133).

⁴² Plus tard, Royer-Collard soutiendra au contraire l'idée d'un acte singulier, sans précédent et inimitable (*Opinion de M. Royer-Collard sur l'emprunt de cent millions. Séance du 24 février 1823*, Paris, Baudouin frères, 1823, BnF 8° Le⁶². 303, p. 4 et 5).

⁴³ Ce qui a permis la réduction de la charte à un simple aménagement technique des sujétions d'exercice de l'autorité royale (S. Rials), sans tenir compte des transformations de la société opérées par la Révolution, de la reconnaissance des libertés, d'un contrôle désormais exercé par des députés élus au scrutin direct et moins encore de l'apparition, pendant la

ignorer la rupture de la tradition et encore croire à l'*historia magistra vitae*⁴⁴, Louis XVIII considérait ainsi le passé comme un réservoir d'exemples à suivre et de précédents à imiter, sans mesurer qu'il vivait un présent qui se dérobait désormais à toute expérience vécue⁴⁵.

Tout autre sera la manière de Royer-Collard, au-delà des apparences, de lire le préambule et d'utiliser l'histoire. Afin de mieux souligner, dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, l'opposition entre ce qui affirme les individus et ce qui les unit, Péguy avait suggéré d'utiliser un procédé d'imprimerie. Il serait aussi intéressant de présenter le préambule de la charte avec, en caractères romains, les passages évoquant l'autorité qui octroie et, en caractères italiques, ceux qui précisent le contenu des concessions, pour mieux mesurer la dissymétrie entre les deux parties du texte ainsi recomposé et la prépondérance de la première sur la seconde. Le roi, très formaliste et sur l'étiquette⁴⁶, attaché à l'immutabilité de l'autorité royale, considérait avant tout, de manière au fond très fixiste, le principe de l'octroi et la répétition de son application dans le temps, alors que Royer-Collard, en accord avec l'idée dominante que l'histoire avait désormais un sens, se faisait une conception évolutionniste des choses et regardait d'abord la nature, la somme et les suites des concessions au fil des siècles, en mettant l'accent sur le développement de la bourgeoisie, depuis Louis VI le Gros, et le mouvement général de la civilisation européenne. Il replaçait ainsi dans une dynamique le rapport dialectique entre « la sagesse des rois » et « le vœu des peuples » et donnait un tour logique à l'idée de l'octroi en faisant de la charte un produit de l'histoire. Tandis que Louis XVIII évoquait un passé mythique pour mieux affirmer que le règlement de l'exercice de l'autorité royale, s'il fallait répondre à « la différence des temps », ne relevait que de la seule volonté du monarque, Royer-Collard voyait surtout que l'expansion continue de la classe moyenne⁴⁷ aboutissait à un état social « démocratique » qui imposait nécessairement un nouvel ajustement des institutions publiques. À la différence de Louis XVIII, « renouer avec la chaîne des temps » ne signifiait donc pas pour Royer-Collard fermer une parenthèse malheureuse de notre histoire mais, au contraire, considérer la bonne part de la Révolution française comme le point d'aboutissement d'un

fameuse « absence » du roi visible, de l'invisible souverain du monde, « le droit et la loi » (Michelet).

⁴⁴ Voir Jean-François Hamel, *Revenances de l'histoire. Répétition, narrativité, modernité*, Paris, les Éditions de Minuit, 2006, 234 p.

⁴⁵ Reinhart Koselleck, « Le futur passé des Temps modernes », in *Le futur passé. Contribution à la sémantique des temps historiques*, Éd. de l'EHESS, Paris, 1990, p. 32.

⁴⁶ Les anecdotes abondent. Chateaubriand dira que « Louis XVIII était roi partout, comme Dieu est Dieu partout ». Charles X ne lui céda en rien sur ce point : il fit couper en rectangle une table ronde sur la route de Cherbourg.

⁴⁷ *Opinion de M. Royer-Collard...sur la loi des élections*, discours à la Chambre, 17 mai 1820, Paris, impr. de Hacquart, (s.d.), BnF, 8° Le⁶². 2172, p. 5 (Royer-Collard replaçait la charte dans une large perspective historique et liait indissolublement le pouvoir légitime avec la liberté). L'année précédente, il avait défendu l'idée que l'influence de la classe moyenne n'était pas « une préférence arbitraire » mais « un fait puissant et redoutable » ; « c'est à cette classe que les intérêts nouveaux appartiennent » avait-il alors affirmé (*Opinion de M. Royer-Collard...sur la résolution de la Chambre des Pairs, relative à la loi des élections*, séance du 23 mars 1819, Paris, impr. de Hacquart (s.d.), BnF, 8° Le⁶². 1439, p. 7). Voir A. Craiutu, *Le Centre introuvable...op. cit.*, p. 110-111.

long passé national⁴⁸. Sans doute s'opposait-il ainsi tout autant à une lecture franchement contractuelle de la charte⁴⁹ et partageait-il avec les ultras la volonté de maintenir la tradition, une tradition revue et corrigée, dans le régime politique⁵⁰, mais il n'excluait pas pour autant de faire entrer l'État dans le champ nouveau de la rationalité⁵¹ jusqu'aux limites tolérées par la légitimité, ce qui créait dans sa pensée une tension qu'il ne parviendra jamais parfaitement à dominer⁵².

Comme il considérait la charte, non comme un texte élaboré par des hommes qui auraient fait des tracés, ajouté des mots aux mots et numéroté des articles, mais comme un fait et une œuvre du temps qui avait atteint une sorte de plénitude provisoire avec le triomphe de la bourgeoisie, il voulait en conserver les lignes et la figer dans une constance inaltérable : « S'il est permis de recommencer la charte pour mieux faire, il n'y a pas de charte », dira-t-il notamment à la tribune en 1824, au moment du débat sur le renouvellement intégral de la chambre et la septennalité de la législature⁵³. En s'opposant ainsi catégoriquement à toute idée de révision, Royer-Collard niait paradoxalement le caractère « constitutionnel » de la charte, exclusif de la perpétuité⁵⁴, pour mieux défendre l'idée même de constitution et conserver la charte en l'état avec les libertés qu'elle garantissait. La charte était pour lui la condition de l'organisation d'un État de droit et de l'exercice réglé et éclairé du pouvoir, les droits publics des Français étant évidemment liés organiquement aux procédures de la formation raisonnable de la volonté royale : ils consacraient la charte bien plus

⁴⁸ Francis Démier a souligné la théorisation de la disparition accidentelle de la monarchie chez Royer-Collard et Guizot (*La France de la Restauration, op. cit.*, p. 278).

⁴⁹ Si Royer-Collard ne considéra pas dès le départ la charte comme un contrat en bonne et due forme par lequel des partis opposés auraient réglé un conflit en renonçant chacun à une partie de leurs prétentions, il fut en revanche parfaitement conscient que cet acte unilatéral du roi lui était imposé par la conjoncture et qu'il n'était en fait « qu'une suite de transactions entre des temps et des principes contraires ». Considérant la charte comme un produit de l'histoire et une nécessité du moment, Royer-Collard éluda en fait la question de l'octroi. Ultérieurement, il développa ouvertement la thèse du contrat.

⁵⁰ Pour Franck Laurent, « le principal travail des doctrinaires consistera à reprendre aux ultras la notion de tradition en considérant la Révolution non comme une rupture avec les siècles qui l'ont précédée mais, au contraire comme leur conséquence historique » (« Penser l'Europe avec l'histoire. La notion de civilisation sous la Restauration et la monarchie de Juillet » in *Romantisme*, 1999, n° 104, p. 59).

⁵¹ C'est sur ce point essentiel que l'Europe centrale et orientale s'est séparée de l'Europe occidentale au XIX^e siècle : Jan Patočka, *Liberté et sacrifice. Écrits politiques*, Grenoble, Éditions Jérôme Millon, 1990, p. 143 ; Robin Okey, « Central Europe/Eastern Europe : Behind the Definition », *Past and Present*, nov. 1992, p. 102-133. Sur l'ambiguïté de la voie prussienne, voir Rudolf von Thadden, *La Prusse en question. Histoire d'un État perdu*, Arles, Éditions Actes Sud, 1985, p. 50-59.

⁵² Cette alliance entre la tradition et le changement est un des thèmes du livre de P. Rosanvallon, *Le moment Guizot, op. cit.*

⁵³ *Opinion de M. Royer-Collard...sur la septennalité*, séance du 3 juin 1824, Paris, impr. de Hacquart, (s.d.), BnF, 8 Le⁶². 2173, p. 30.

⁵⁴ Pour une approche théorique récente (malheureusement sans dimension historique) de la révision et la question de la limite absolue, voir Jean-Philippe Derosier, « Enquête sur la limite constitutionnelle : du concept à la notion », in *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 76, 2008/4, p. 787-795.

que la charte ne les confirmait. Afin d'éviter une dénaturation des institutions par la procédure législative ordinaire, Royer-Collard affirmait donc l'indéfectibilité de la charte, la *Loi* dont il faisait dépendre toute la machine de l'État et à laquelle personne ne pouvait donc toucher⁵⁵. Cependant, voir en elle une règle infrangible était une position très intransigeante qui risquait de conduire à un éventuel blocage. Au moins convenait-il de ne pas étendre à l'ensemble du texte la clause d'éternité (*Ewigkeitsklausel*) et de distinguer, comme Pastoret le suggérait, les principes généraux intouchables des dispositions secondaires modifiables. Comment fallait-il alors procéder quand on voulait changer ces dispositions ? Le roi devait-il agir seul ou collaborer avec les chambres, et dans ce cas, devait-on suivre la procédure ordinaire ou une marche particulière ? Faute de pouvoir la modifier, pouvait-on au moins interpréter la charte ? Le fait d'avoir déjà opéré des changements dans les formes de la législation ordinaire ne fermera pas le débat sur la révision qui rebondira après celle, toute spéciale, de 1830. Il sera à nouveau ouvert en 1831⁵⁶, à propos de la réforme de la pairie, et surtout en 1842⁵⁷, lorsqu'on

⁵⁵ Paul Bastid n'analysait pas cette demande d'immutabilité comme la suite d'un principe juridique mais plutôt comme une forme de « slogan politique » (*Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française, op. cit.*, p. 156). La charte fut en effet considérée comme un instrument de liberté et comme un moyen de résistance contre la réaction. C'est pourquoi elle fut aussi défendue par des républicains: cf. Pierre Serna, « Rigomer Bazin et la Restauration : penser la république dans la monarchie », in *Annales historiques de la Révolution française*, n° 325, juillet-septembre 2001, p. 53-76. Le mot d'ordre « Vive la charte ! » fut pendant toutes les années de la Restauration le cri de ralliement de l'opposition et voudra même franchement dire à la fin du régime : « À bas les Bourbons ! ». C'est pourquoi il n'est pas approprié de parler de positivisme juridique à propos de l'attachement de Royer-Collard à l'immutabilité de la charte (Guillaume Bacot, *Carré de Malberg et l'origine de la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale*, Paris, Éd. du C.N.R.S., 1985, p. 135 ; A. Laquière, *Les origines du régime parlementaire...*, op. cit., p. 116 ; Jean-Miguel Pire, « La Charte de 1814 selon Royer-Collard et Guizot. Une expression du positivisme dans l'ordre constitutionnel français » in *Cahiers de la Nouvelle Société des Études sur la Restauration*, II, 2003, p. 29-39). Pierre Brunet considère avec raison que Royer-Collard avait au contraire une conception jusnaturaliste, morale et factuelle de la charte, *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Bruxelles, Paris, Rouen, Bruylant, LGDJ, Publications de l'université de Rouen, 2004, p. 303-304. J'ajoute aux arguments de cet auteur cette déclaration éloquent de Royer-Collard : « Nous croyons avoir des droits que nous ne tenons que de la nature et de son auteur » (*Opinion de M. Royer-Collard, ...sur l'emprunt de cent millions*. Séance du 24 février 1823, op. cit., p. 9).

⁵⁶ Voir Jean-François Jacouty, « Le débat politique sur la Chambre des pairs au début de la monarchie de Juillet (et sur ses conditions historiques et politiques) », in *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, n° 20-21, 2000, p. 93-116.

⁵⁷ Sur le refus de penser les formes du pouvoir constituant, voir P. Rosanvallon, *La monarchie impossible...*, op. cit., chap. III, « La question du pouvoir constituant », p. 123-135. Carl Schmitt, dans la *Théorie de la constitution*, a souligné la difficulté qu'il y avait à transposer la théorie du pouvoir constituant du peuple au roi car la monarchie héréditaire est une *institution* déjà en soi formée et parce qu'une famille ne peut pas être à l'origine de toute la vie politique d'un pays et posséder un peuple comme un troupeau (Paris, Quadrige/PUF, 2008, p. 217). La position de Schmitt était évidemment influencée par l'histoire politique et la pensée juridique allemandes. Sur ce point particulier de la pensée constitutionnelle allemande, voir les développements très informés d'Olivier Jouanjan : « Le contrôle incident des normes et les contradictions de l'État monarchique en Allemagne (1815-1860) », in Olivier Jouanjan (dir.), *Figures de l'État de droit*, op.cit., p. 268 sqq. Les données générales de la question exposées par cet auteur ainsi que son tracé des grandes lignes de l'opposition entre les lectures libérales et conservatrices de l'acte constituant en Allemagne, à partir de la structure monologique ou dialogique de celui-ci, sont à prendre en compte par les historiens de la Restauration, sommés

réalisa, à la mort du duc d'Orléans, que rien n'avait été organisé d'avance pour la mise en place éventuelle d'une régence⁵⁸. Au fil de tous ces débats, Royer-Collard resta constamment fidèle à cette idée de l'incommutabilité d'un texte dont le vice originel était l'octroi, puisqu' « À côté de la main qui donne, il y a la griffe qui reprend »⁵⁹.

1.2. Le gouvernement de la raison

1.2.1. L'échec des doctrines de la souveraineté

S'il donna ce statut et cette importance à la charte c'est qu'il y trouvait trois pouvoirs dont une savante combinaison permettait, croyait-il, d'écarter la souveraineté d'un seul aussi bien que celle du nombre. Les solutions moyennes et intermédiaires redevenaient séduisantes après les expériences de la Révolution et de l'Empire. Elles l'avaient d'abord été auparavant quand la libéralisation du marché et l'émergence du sujet avaient suscité, au XVIII^e siècle, une idée neuve de la loi. Jusqu'alors manifestation de la *voluntas*⁶⁰, celle-ci devait devenir le seul produit de la *ratio*, à l'exclusion de toute *cupiditas* et *turbatio*, afin d'être parfaitement générale et impersonnelle⁶¹. Mais si des

de rendre compte de cette alliance ambiguë entre la monarchie légitime et le principe représentatif. Mais les circonstances ne sont pas à négliger : en 1814, l'octroi royal de libertés à une nation défaite et occupée ne pouvait pas faire oublier qu'elles avaient été proclamées antérieurement par une assemblée constituante. Les différences historiques entre les pays, si elles n'excluent évidemment pas d'examiner le jeu des influences et de faire des rapprochements et des comparaisons, ne permettent cependant pas d'aller au-delà d'une certaine limite et de chercher à modéliser l'octroi (L. Lacchè, « Las cartas otorgadas... », *op. cit.*). Au demeurant, ou l'on admet que ce furent des causes externes qui conduisirent les monarchies à changer leur manière d'être et de faire, et alors les distinctions d'octroi ou de pacte, de monarchie limitée ou constitutionnelle sont en réalité relativement secondaires (le prince donne ou reçoit une constitution, mais on est toujours dans le réciproque, implicite ou explicite, et jamais dans l'unilatéral), ou bien il faut entrer dans l'analyse d'une époque grise, d'un moment historique de mélancolie royale au cours duquel des princes, dans la sidération générale, auraient eu la tentation d'un acte de recul et d'une renonciation à une part de leur pouvoir. Doutant de leur force d'âme et craignant de se laisser séduire par l'injuste, ils auraient octroyé des chartes pour amortir leurs mauvaises pensées et garantir l'inexécution de leur seul bon plaisir en se contraignant à ne pas toujours faire ce qui leur convenait, apportant ainsi la preuve irréfutable de l'arbitraire de leur pouvoir. Nous n'aurions là, après tout, qu'une application singulière et inattendue de ce principe énoncé par Benjamin Constant : « Toutes les constitutions sont des actes de défiance » (2 mai 1828, *Archives parlementaires*, 2^e série, t. LIII, p. 654).

⁵⁸ Sur cette question du pouvoir constituant au temps des chartes, voir la thèse d'Oscar Ferreira sur *Le Pouvoir Royal (1814-1848)*, *op. cit.*, p. 306-481.

⁵⁹ Victor Hugo, *Œuvres complètes. Roman II. Les Misérables*, Paris, Robert Laffont, 1985, 5^e éd. 2002, p. 531 (juste avant cet extrait de la tirade de Courfeyrac contre la charte, Victor Hugo faisait dire à son personnage : « Dans tous ces octrois-là, il y a un article 14 »).

⁶⁰ L'arbitraire de la volonté royale fut magistralement exprimé par Louis XVI, le 19 novembre 1787, dans sa réponse au duc d'Orléans qui contestait la légalité de la brusque et informelle transformation d'une séance royale en lit de justice : « c'est légal parce que je le veux ».

⁶¹ Carl Schmitt, *Parlementarisme et démocratie*, Paris, Seuil, 1988, p. 53.

assemblées exprimant l'opinion publique⁶² étaient jugées plus à même de faire des règles de cette sorte, leur exécution par un monarque, du moins dans les grands États, paraissait toujours préférable, de sorte que le bon fonctionnement de pouvoirs séparés supposait leur agencement selon des arrangements déterminés. Ces idées d'équilibre et de balance des pouvoirs⁶³ exercèrent une grande influence et furent placées au centre de la réflexion constitutionnelle des révolutionnaires⁶⁴, mais l'échec d'un compromis social rendit impossible une transaction politique. Condamnées par les circonstances, ces idées furent également très critiquées en elles-mêmes, notamment par Condorcet qui dénonça leur partialité et leur fausseté⁶⁵. Les formules de séparation des pouvoirs ne servaient en fait, pour lui, qu'à assurer à la noblesse un rôle spécial dans la marche des affaires publiques et, si elles aidaient peut-être à défendre la liberté, la place qu'elles accordaient aux négociations réduisait celle de la rationalité, sans parler de l'inutile complication de la machine politique. La séparation des pouvoirs n'intervenait qu'après coup, pour corriger les effets d'élections imparfaites. Rejetant la modération et le relativisme, très peu scientifiques à ses yeux, Condorcet eut l'ambition d'organiser une expression rationnelle de la volonté générale en cherchant à appliquer le calcul au consentement du peuple qui légitimait désormais l'autorité politique⁶⁶. À quelles conditions un vœu majoritaire se voyait-il attribuer une probabilité de vérité suffisamment élevée pour justifier l'obligation faite à l'ensemble des citoyens de l'accepter et d'y obéir ? C'est à cette question que Condorcet tenta de répondre pour que les peuples soient véritablement gouvernés par la raison et non, en fait, par le jeu de savants mécanismes institutionnels⁶⁷. Mais il n'eut ni le temps ni les moyens de mûrir son projet et d'aboutir à un modèle théorique de la

⁶² Laurence Kaufmann, « L'opinion publique, oxymoron ou pléonasme ? », in *Réseaux*, n° 117, 2003/1, p. 257-288 ; de la même, *À la croisée des esprits. Esquisse d'une ontologie d'un fait social : l'opinion publique*, Lille, ANRT, 2006, 687 p. Javier Fernandez Sebastian et Joëlle Chassin (dir.), *L'avènement de l'opinion publique*, Paris, L'Harmattan, 2004, 360 p.

⁶³ Une notion à vocation universelle (la balance commerciale, la balance des passions, la balance alimentaire, l'équilibre européen, etc.) à laquelle Montesquieu donna un éclat tout particulier dans le champ politique.

⁶⁴ Dans l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les constituants avaient fait de la séparation des pouvoirs le critère distinctif d'une constitution.

⁶⁵ Sans négliger aucunement la part des événements, la Révolution du 10-Août qui réduisit à néant l'indépendance du pouvoir exécutif et le coup d'État du 18-Brumaire qui mit fin à la prééminence des assemblées, il importe ici, en rappelant les vues de Condorcet, d'insister sur les inflexions de la réflexion théorique. Voir Gabriele Magrin, *Condorcet : un costituzionalismo democratico*, Milan, Francoangeli, 2001, p. 259 p.

⁶⁶ Condorcet ne fut pas le seul en son temps à vouloir appliquer le calcul des probabilités à des questions d'utilité civile (Jacques et Nicolas Bernoulli, Voltaire, Dionis du Séjour, le chevalier de Borda, Laplace), mais il fut le premier à l'utiliser dans les matières électorales, à vouloir l'étendre à l'ensemble des sciences morales et politiques et à former l'idée d'une mathématique sociale.

⁶⁷ *Essai sur l'application de l'analyse à la probabilité des décisions rendues à la pluralité des voix*, Paris, Impr. royale, 1785, CXCI-304 p. Nos connaissances sur Condorcet ont été profondément renouvelées dans la deuxième moitié du XX^e siècle par les travaux de Gilles-Gaston Granger, Roshi Rashed, Keith Michael Baker, Lorraine Daston et les grands colloques pluridisciplinaires organisés par Pierre Crépel, Christian Gilain et Anne-Marie Chouillet en 1988 et 1994.

décision collective⁶⁸. Après l'échec de la logique fondatrice des droits de l'homme à instituer un gouvernement rationnel et stable et la faillite de la dictature militaire qui avait pu sembler être une issue possible pour les moins attachés à la liberté, certains crurent donc au début de la Restauration, quand il s'agissait de reconstruire un ordre politique et social stable, qu'il fallait remonter à un point antérieur de la suite des événements révolutionnaires et de la chaîne des idées pour ériger à nouveau en principe la loi de la régulation du pouvoir par le pouvoir⁶⁹ qui avait reçu, tout compte fait, pensaient-ils, une confirmation suffisante de l'expérience historique récente. Ainsi prit-on du champ vis-à-vis des sciences sociales. On négligea également de s'interroger trop longuement sur la souveraineté pour se demander concrètement comment il fallait exercer la puissance supérieure afin qu'elle ne soit pas arbitraire. La réponse qui s'imposa alors dans cette période de reflux de l'utopie, et après les dominations d'un homme ou d'une assemblée, fut que l'emploi raisonnable de cette puissance supposait le concours de plusieurs pouvoirs. Or, c'était précisément ce qu'on trouvait dans la charte : l'obligation faite à trois pouvoirs, le roi, la chambre des pairs et celle des députés, de collaborer ensemble.

1.2.2. La coopération de trois pouvoirs

Aussi Royer-Collard s'employa-t-il à défendre la charte constitutionnelle et à lui donner la forme d'un système. Le retour d'un Bourbon sur le trône ne signifiait pas le rétablissement de la monarchie absolue. La monarchie qui était restaurée en 1814 était diminuée par le retranchement de ce qui était donné aux institutions dont elle était désormais entourée. Le roi gardait la maîtrise complète de la puissance exécutive et exerçait un large contrôle sur la formation et le fonctionnement des chambres, mais le rôle majeur qu'il jouait encore dans l'élaboration de la loi ne pouvait dissimuler le fait qu'il devait maintenant partager avec elles l'exercice de la puissance législative⁷⁰ : la définition de l'intérêt général échappait ainsi à sa volonté unilatérale⁷¹ et l'étendue de son pouvoir était réduite à une « influence de direction »⁷² qui

⁶⁸ La réflexion de Condorcet était inadaptée aux circonstances, car la Révolution eut avant tout besoin de « cette énergie sublime qui fait faire les choses extraordinaires » (Stendhal), et elle fut par la suite très critiquée au XIX^e siècle par les meilleurs spécialistes (par l'historien des probabilités Isaac Todhunter et par le probabiliste Joseph Bertrand), avant d'être redécouverte au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

⁶⁹ A-F. Villemain, *Éloge de Montesquieu, discours qui a remporté le prix d'éloquence décerné par l'Académie française dans sa séance du 25 août 1816*, Paris, F. Didot, 1816, 48 p. L'ouvrage fut plusieurs fois réédité sous la Restauration. Sur l'influence de Montesquieu au XIX^e siècle pour penser la résistance aristocratique au pouvoir central, voir Annelien De Dijn, *French Political Thought from Montesquieu to Tocqueville. Liberty in a Levelled Society?* Cambridge, Cambridge university Press, 2008, 230 p. (Voir notamment le chap. 5, « The new aristocracy : a theme in Restoration liberalism », p. 111-128).

⁷⁰ Article 15 de la charte.

⁷¹ « La monarchie reconstituée par la charte est une monarchie mixte dans laquelle plusieurs pouvoirs concourent avec le pouvoir royal » (*Opinion de Royer-Collard... sur le second rapport de la Commission des élections...Séance du 24 février 1816*, Paris, impr. de Hacquart (s.d.), BnF, 8° Le⁶². 922, p. 2).

⁷² *Ibid.*

n'était plus la pure souveraineté. Sans doute le roi pouvait-il se présenter comme le détenteur d'une puissance souveraine antérieure à la charte, être effectivement le nœud qui rassemblait les autres pouvoirs et celui qui par faisait encore l'État, qui le portait à son plus haut degré de valeur possible, il n'en demeurerait pas moins qu'il acceptait désormais d'avoir des interlocuteurs dans un processus discursif complexe mis en place pour rechercher la vérité⁷³. Le roi proposait⁷⁴, sanctionnait et promulguait la loi, mais elle était « discutée et votée librement par la majorité de chacune des deux chambres »⁷⁵ : la charte donnait ainsi à l'échange d'arguments entre parlementaires un rôle dans la production normative et elle obligeait même le roi à rechercher l'adhésion des chambres à ses projets⁷⁶. Sous les apparences d'une restauration, la monarchie était bien

⁷³ « Le souverain est la justice, parce que la justice est la règle de droit. Les constitutions libres ont pour objet de détrôner la force et de faire régner la justice » (*Opinion de M. Royer-Collard...sur l'article 1^{er} de la loi des élections...Séance du 27 mai 1820*, Paris, impr. de Hacquart (s.d.), BnF, 8° Le⁶⁶. 1443, p. 5). Sur la souveraineté de la raison, voir notamment la thèse de R. Casas Orense, *op. cit.*, p. 277-284 ; P. Rosanvallon, *La démocratie inachevée*, *op. cit.*, p. 97 sqq ; A. Craiutu, *Le Centre introuvable*, *op. cit.* chap. 5.

⁷⁴ « C'est elle (l'initiative royale) qui constitue la nature de notre gouvernement et qui la maintient monarchique au milieu des éléments qui la composent » (*Opinion de M. Royer-Collard...sur le rapport fait par M. Corbière au nom de la Commission du budget...Séance du 15 mars 1816*, Paris, impr. de Doublet (s.d.), BnF, 8° Le⁶². 1437, p. 14). Le rapprochement entre Royer-Collard et les monarchiens (J-F. Jacouty, « Tradition et modernité dans la pensée politique de Royer-Collard », *op. cit.*) est moyennement juste (un exécutif fort) car ceux-ci, d'ailleurs en ordre dispersé, cherchèrent avant tout à obtenir la création d'une seconde chambre indépendante (voir Christophe Achaintre, *L'instance législative dans la pensée constitutionnelle révolutionnaire (1789-1799)*, Paris, Dalloz, 2008, p. 65-102) et l'attribution au roi d'un veto absolu pour lui permettre de résister à une assemblée qui représentait la nation et qui avait l'initiative de la loi. C'est plutôt dans la constitution sénatoriale qu'on peut trouver une certaine application des vues des monarchiens.

⁷⁵ Articles 16, 18 et 22 de la charte. Dans les recueils des constitutions qui reprennent celui de Duguit, Monnier et Bonnard on trouve à l'article 18 : « Toute la loi doit être discutée et votée... » au lieu de « Toute loi, etc. », comme on peut le lire dans le texte original, ainsi que dans le *Moniteur* et le *Bulletin des lois* (cf. A. Laquièze, *op. cit.*, p. 65).

⁷⁶ Pour s'opposer aux prétentions de la chambre introuvable, les exigences du combat politique amenèrent initialement Royer-Collard, à minimiser cette capacité d'arrêt : « ...le gouvernement tout entier est dans la main du roi ; le roi gouverne indépendamment des chambres ; leur concours, toujours utile, n'est cependant indispensable que si le roi reconnaît la nécessité d'une loi nouvelle, et pour le budget. Or, dans un pays où il y a tant de lois, le cas d'une loi nouvelle tellement nécessaire que le gouvernement s'arrêterait si elle n'était pas rendue, est presque un cas métaphysique ; et s'il existait une nécessité absolue, nul doute que la chambre n'adoptât la loi. Quant au budget, ce n'est pas plus l'affaire du roi que celle de la chambre, c'est l'affaire de la nation toute entière. Il faut un budget. On ne peut pas supposer l'existence d'une chambre qui, pour faire prévaloir ses vues particulières, ou son opposition au gouvernement, mettrait la nation en péril par l'anéantissement ou la suspension des services publics » (*Opinion de M. Royer-Collard... sur le premier rapport de la Commission des élections...Séance du 12 février 1816*, Paris, impr. de V^{ve} Agasse (s. d.), BnF, 8° Le⁶². 20, p. 10). Ce sont des propos que les ultras ne se priveront pas de rappeler à Royer-Collard en 1830. Bien avant cette date, Royer-Collard se démarquera de ces paroles de circonstance qui ne rendaient pas compte de la complexité de sa pensée. Les arguments qu'il opposait à la majorité ultra de la chambre introuvable étaient d'ailleurs très peu convaincants : les lois à faire étaient rares, les plus nécessaires d'entre elles étaient évidentes à tous et la loi de finances ne pouvait être rejetée sans ébranler l'État. Il était en réalité déjà illusoire de penser pouvoir gouverner sans légiférer, impossible de faire la loi sans l'accord de la chambre électorale et exclu de lever des impôts non consentis : lorsque Charles X crut pouvoir s'affranchir de cette contrainte de la négociation, ce fut la révolution. La chambre électorale disposait bien d'une réelle capacité

en fait « reconstituée » (note 69) et fonctionnalisée pour normaliser la liberté du sujet après le bouleversement politique, économique, social et moral provoqué par la Révolution.

La place à part faite aux « supériorités » dans la chambre des pairs, loin de suivre une tradition inexistante d'aristocratie nationale⁷⁷, obéissait aussi à une logique fonctionnelle dans l'esprit de Royer-Collard. Outre la monarchie héréditaire, cette chambre était dans la charte la seule transaction consentie

d'arrêt. Ne voir dans les dispositions de l'article 18 de la charte qu'une simple modification des sujétions d'exercice de la volonté royale, l'avis conforme de la chambre élective se substituant à l'avis obligatoire des parlements (S. Rials), est une autre façon de le banaliser. Ce réductionnisme technique édulcore le rejet d'un projet de loi par la chambre élective et néglige l'âpreté et la portée du conflit qui opposa la royauté aux parlements avant 1789. Lorsqu'au XVIII^e siècle, ceux-ci eurent à nouveau la prétention de faire prévaloir leurs remontrances sur la volonté du monarque, leur résistance triompha souvent de l'obstination royale, mais ils furent aussi semoncés avant d'être durement frappés par Maupeou. Rappelés par Louis XVI, ils furent à nouveau très amoindris par Lamoignon, ne parvenant finalement à imposer la réunion des États généraux que pour déclencher un processus qui aboutira à leur disparition. Le roi pouvait difficilement accepter un discours parlementaire qui se teintait progressivement d'un certain « républicanisme » (cf. Bernard Bourgeois, *La raison moderne et le droit politique*, Paris, Vrin, 2000, chap. XI). Dans l'hypothèse inverse où, cédant aux exigences des parlements, il leur aurait formellement reconnu le droit de ne pas enregistrer des textes qu'il désirait imposer, le dualisme ainsi admis au profit de cours d'officiers qui réclamaient pour elles une complète infaillibilité et se proclamaient les organes de la Divinité aurait sans conteste finalement produit un régime monarchique si altéré par la *judicial politics* qu'il eût été difficile à subsumer sous le concept dogmatico-juridique de monarchie limitée élaboré par S. Rials. Le « dépôt des lois » dans une pluralité de cours souveraines était en effet un système horizontal de résistance au pouvoir central, organiquement lié à la prééminence sociale de la noblesse et à l'hétérogénéité juridique du pays, qui ne pouvait pas s'accorder avec la constitution d'un marché national, le développement des villes, la naissance de l'industrie et la « démocratisation » de la société. Il était incompatible avec la profonde transformation en cours du pouvoir exécutif produite par ces mouvements de fond et les règles nouvelles du partage du pouvoir qu'ils imposaient. Voir sur les parlements, dans des sens divers, les publications les plus récentes : Jacques Krynen, *L'État de justice. France, XIII^e-XX^e siècle. I. L'idéologie de la magistrature ancienne*, Paris, Gallimard, 2009, chap. 9 ; Alain J. Lemaître (dir.), *Le monde parlementaire au XVIII^e siècle. L'invention d'un discours politique*, Rennes, PUR, 2010, 268 p. ; « Parlements et parlementaires au XVIII^e siècle » (dossier coordonné par Frédéric Bidouze), in *Parlement(s). Revue d'histoire politique*, n° 15, avril 2011, 200 p. Sur la doctrine moderne du pouvoir exécutif, opposée à la théorie aristotélicienne de la royauté, voir l'ouvrage majeur d'Harvey C. Mansfield Jr., *Le prince apprivoisé. De l'ambivalence du pouvoir*, Paris, Fayard, 1989, 414 p.

⁷⁷ « Le pouvoir aristocratique créé par la Charte n'est encore qu'une fiction...Il ne se réalisera que quand il sera l'expression fidèle des supériorités réellement existantes et universellement reconnues » (*Opinion de Royer-Collard...sur le premier rapport de la Commission des élections...Séance du 12 février 1816, op. cit.*, p. 13). Il n'y a jamais eu en France, à proprement parler, de cour des pairs, mais seulement une formation particulière de la *curia regis* : voir Marguerite Boulet-Sautel, « Le rôle juridictionnel de la cour des pairs aux XIII^e et XIV^e siècles », in *Recueil des travaux offerts à M. Clovis Brunel par ses amis, collègues et élèves*, Paris, Mémoires et documents publiés par la Société de l'École des chartes, 1955, t. II, p. 507-520 ; Pierre Desportes, « Les pairs de France et la couronne », in *la Revue historique*, n° 572, sept-déc. 1989, p. 305-340. Sur l'idée doctrinaire (le point de vue de Guizot analysé dans l'article cité ne diverge pas sur ce point de celui de Royer-Collard) d'une aristocratie constitutionnelle issue des classes moyennes et sur les problèmes posés par sa mise en place, voir Annelien De Dijn, « Aristocratic liberalism in post-revolutionary France », in *The Historical Journal*, n° 48, 2005, p. 661-681, et Lucien Jaume, « Tocqueville face au thème de la " nouvelle aristocratie ". La difficile naissance des partis en France », in *Revue française de science politique*, 2006/6, vol. 56, p. 969-983.

avec l'ancien monde⁷⁸, l'idée étant que des pairs nommés à vie ou rendus héréditaires freineraient utilement la passion indéfinie de l'égalité exacerbée par la Révolution. L'hérédité laissée au choix du roi (article 27) trahissait au demeurant la difficulté de trouver en France un nombre suffisant de familles de vieille noblesse, dignes et fortunées⁷⁹ et la pairie à vie ne pouvait en réalité aller prioritairement qu'à des hommes nouveaux distingués par le talent, l'intelligence et l'enrichissement dans une société en mouvement (les hommes de l'Empire dominèrent d'ailleurs de fait dans les premières nominations⁸⁰). On pouvait aussi espérer d'une classe d'hommes distingués qu'ils auraient assez d'honneur et d'orgueil pour s'opposer au prince qui voudrait porter atteinte aux libertés qui avaient été garanties. L'attente de Royer-Collard ne fut pas complètement déçue sur ce point car, si l'on peut partager l'opinion négative de G. de Bertier de Sauvigny sur la chambre des pairs, on ne saurait aller jusqu'à voir en elle, comme Paul Bastid, une « institution nulle ». Dès le 26 juillet 1814, dans l'adresse au roi, les premiers pairs insisteront sur la nature contractuelle et sur le caractère irrévocable d'une charte qui reconnaissait les acquis essentiels de la Révolution et qui divisait les pouvoirs pour les modérer l'un par l'autre⁸¹. La fournée de pairs conservateurs, en août 1815, transforma ensuite la chambre en lieu de résistance au gouvernement. Le rééquilibrage excessif de 1819 détruisit l'image d'indépendance de la chambre des pairs et si elle exerça ensuite pendant quelques années ce qu'Emmanuel de Waresquiel a appelé une « opposition de conscience » au gouvernement Villèle, elle n'alla cependant pas jusqu'à lui refuser les crédits nécessaires à son action et moins encore à le menacer dans son existence⁸². La grande fournée de novembre 1827 (les 76 « acolytes » de Villèle), considérée par le comte de Tascher comme une sorte de « coup d'État », empêcha la chambre des pairs de poursuivre ce rôle de modération dans les dernières années de la Restauration et lui ôta même une nouvelle part de son crédit, avant qu'elle ne perde le peu qui lui en restait par ses atermoiements et ses tergiversations en 1830. Dans cette stratégie de retournement, le pari de Royer-Collard fut donc de penser mettre au service des classes moyennes et de la défense des conquêtes majeures de la Révolution des institutions et des forces sociales qui avaient été naguère abattues et vaincues par elle.

Inversement, Royer-Collard, voulut initialement considérer la seconde chambre où siégeaient des députés élus directement par un collège restreint comme une partie intégrante du gouvernement royal. Comme les révolutionnaires, Royer-Collard ne faisait pas reposer la représentation sur le fait électoral mais sur une concession constitutionnelle. La chambre n'exécutait pas une volonté antérieure inexistante, mais elle exerçait un pouvoir qui lui avait été dévolu par la charte : les députés n'étaient que de « simples mandataires

⁷⁸ *Discours prononcé par M. Royer-Collard, à la Chambre des Députés (le 17 mai 1820), sur la loi des élections*, Grenoble, impr. de Barnel, (s. d.), p. 1, BnF, 8° Le⁶² 199. « Nous sommes tous Pairs ou peuple », dira-t-il à la chambre lors du débat sur la loi du double vote [*Opinion de M. Royer-Collard, ... sur l'article 1^{er} de la loi des élections...* Séance du 27 mai 1820, *op. cit.*, p. 7].

⁷⁹ E. de Waresquiel, *Un groupe d'hommes considérables*, *op. cit.*, p. 86.

⁸⁰ *Ibid.* p. 93.

⁸¹ *Ibid.* p. 98.

⁸² *Ibid.* p. 208 *sqq.*

de la charte »⁸³. Le mot de représentation n'était donc de ce point de vue qu'une « métaphore »⁸⁴, puisque les élus n'avaient pas reçu une mission des électeurs et qu'ils n'étaient aucunement liés à eux par un mandat de faire ou de ne pas faire. Dans cette vue, les élections ne servaient pas à recueillir et à dénombrer des vœux individuels : elles n'étaient qu'une procédure propre à désigner des hommes éclairés⁸⁵ pour représenter des droits et des intérêts et non des personnes et des volontés⁸⁶. Grâce à ces hommes éclairés, les vœux et les besoins du pays étaient exprimés et la confiance qui leur avait été témoignée remontait jusqu'au gouvernement qui s'unissait ainsi à la nation⁸⁷. Pour élire les députés, si Royer-Collard ne souhaitait pas « appeler la

⁸³ *Opinion de M. Royer-Collard, ... sur le second rapport de la Commission des élections...* Séance du 24 février 1816, *op. cit.*, p. 16.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 11. Cette assimilation de la représentation à une métaphore a été très remarquée. Ce mot exprime bien la conceptualisation neuve à laquelle avait abouti le tiers état au bout d'un parcours sémantique allant de la représentation par ordres à la représentation nationale (Carré de Malberg dira que le propre de la représentation publique était de ne rien représenter). Or, c'est dans un sens complètement opposé que Royer-Collard évoqua cette figure de rhétorique. À rebours de la construction discursive de simulation réalisée par les révolutionnaires qui reposait sur la prohibition des mandats impératifs, Royer-Collard parlait de l'inexistence d'une représentation réelle, faute de la formulation d'une volonté nationale préalable, pour mieux contester aux députés de la chambre introuvable le droit de parler au nom du pays. Ajoutons que ce furent initialement des raisons très tactiques qui contraignirent Royer-Collard à « nier l'idée de représentation politique pour combattre les pétitions des ultras » (P. Rosanvallon, *La monarchie impossible...*, *op. cit.*, p. 82). Sur la représentation, voir R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. II, *op. cit.*, p. 199-410 ; C. Schmitt, *Parlementarisme et démocratie*, *op. cit.*, p. 43, note 4 ; Pierre Brunet, *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, Bruxelles, Paris et Rouen, Bruylant/L.G.D.J./Publications de l'université de Rouen, 2004, 396 p.

⁸⁵ Voir P. Rosanvallon, *La démocratie inachevée...*, *op. cit.*, p. 102 *sqq* (la pensée des doctrinaires se résume surtout ici à celle de Guizot). Pour Royer-Collard, se reporter à la thèse de R. de Nesmes-Desmarets, *op. cit.*, p. 107-108, et à A. Craiutu, *Le Centre introuvable...*, *op. cit.*, p. 198 *sqq*. Voir aussi Pierre Brunet, *Vouloir pour la nation. Le concept de représentation dans la théorie de l'État*, *op. cit.*, p. 297 *sqq*.

⁸⁶ Voir Jean-Philippe Parrot, *La représentation des intérêts dans le mouvement des idées politiques*, Paris, PUF, 1974, p. 18 *sqq* et Pierre Manent, « Royer-Collard et le problème de la représentation », in actes du colloque *François Guizot* de 1993, au Val-Richer, *op. cit.*, p. 125-131). Pour D. Bagge, seule cette théorie de la représentation des intérêts était originale et profonde dans la pensée politique de Royer-Collard (*Les idées politiques en France sous la Restauration*, *op. cit.*, p. 109). En fait, Royer-Collard n'alla pas concrètement au-delà de la distinction entre les intérêts inégaux et les intérêts communs à représenter dans deux chambres différentes. Cette idée de la représentation des droits et des intérêts avait avant tout pour but de repousser celle de la représentation nationale et de justifier le resserrement du cercle de l'opinion aux personnes compétentes et capables. Déjà exprimée par Sieyès en l'an III, cette idée trouva un début d'application dans l'Acte additionnel (art. 33) et elle fut aussi débattue au moment du vote de la loi Lainé (Saint Aulaire, de Serre, Duvergier de Hauranne, Lainé lui-même). Saint-Simon, dans *L'Organisateur* et *Le Système industriel*, élaborait des projets de gouvernement technique sans être lui-même très explicite sur la façon d'organiser des élections professionnelles. La représentation des intérêts était alors au début de la Restauration un thème à la mode et il n'est donc pas surprenant que Royer-Collard s'en soit simplement servi pour disqualifier la majorité ultra de la chambre introuvable qui prétendait partager avec le roi l'initiative de la loi, amender librement les projets qu'il lui présentait et orienter la politique de ses ministres.

⁸⁷ *Opinion de M. Royer-Collard, ... sur la loi des élections, ...* Séance du 26 décembre 1816, Paris, impr. de Hacquart, (s.d.), BnF, 8° Le⁶². 931, p. 7.

multitude » dans des assemblées primaires⁸⁸, il défendait le dispositif indiciel de la charte qui déterminait la capacité jugée nécessaire pour participer utilement au débat public, sans exclusion a priori de quiconque⁸⁹. Mais alors que les révolutionnaires avaient auparavant largement construit le régime représentatif sur la prohibition des mandats impératifs pour faire de l'assemblée un organe national⁹⁰, Royer-Collard, voulant réduire la chambre à un simple pouvoir, opéra un renversement en considérant au contraire que cette interdiction, combinée avec l'étroitesse du corps électoral, rendait illusoire, dans le système de la charte, un véritable gouvernement représentatif et il jugea par conséquent « fausse et trompeuse » cette dénomination dans laquelle il dénonçait « une chimère, un mensonge »⁹¹. Pour donner la prééminence au roi et lui permettre d'exercer « une influence de direction », il était évidemment primordial, pour Royer-Collard, que la chambre ne puisse se dire « l'organe légal et le ministre de l'opinion publique », parce que, affirmait-il, « là où il y a une représentation nationale, là est la toute-puissance »⁹².

Loin d'être une puissance indépendante, libre de contrarier et d'enchaîner le gouvernement, la chambre élective faisait au contraire partie du gouvernement du roi. Royer-Collard la plaçait initialement dans l'entre-deux du conseil et de l'assemblée. Privée de l'initiative directe, elle n'était qu'une branche passive de la puissance législative et n'entrait en activité que par la volonté du roi qui la convoquait, lui dictait ses délibérations, clôturait ses sessions et pouvait même, au besoin, la dissoudre. Renouvelée par cinquième

⁸⁸ *Ibid.* p. 17. Si le corps électoral était sensiblement élargi par rapport à la période révolutionnaire, 100000 électeurs contre quelque 50000 au début de la Révolution et environ 30000 au moment du Directoire, le scrutin direct devait, pensait-on, rendre le corps électoral moins perméable aux mouvements d'opinion qui agitaient la multitude dans les assemblées primaires. En fait, il y eut bien pourtant, comme en Angleterre, une certaine culture populaire des élections sous la Restauration, avec une large participation d'hommes et aussi de femmes à des illuminations, des processions, des cavalcades, des sérénades et des banquets (voir l'étude de Malcolm Crook, d'après les rapports des préfets et de la police, « Suffrage et citoyenneté sous la Restauration. 1814-1830 », in Michel Pertué (dir.), *Suffrage, citoyenneté et révolutions. 1789-1848*, Paris, Société des études robespierristes, 2002, p. 85 sq). On sait par ailleurs quel fut le rôle de la jeunesse des écoles et des ouvriers dans les manifestations, en juin 1820, au moment du débat sur la loi du double vote.

⁸⁹ « La loi fondamentale n'a pas à déclarer la capacité, mais à déclarer l'incapacité : quiconque n'est pas exclu est appelé » (*Opinion de M. Royer-Collard, ... sur la loi des élections*. Séance du 17 mai 1820, *op. cit.*, p. 2). Sur le principe d'égalité dans le suffrage censitaire et le caractère par conséquent temporaire de la capacité (la loi ne l'accorde pas en soi), je me permets de renvoyer le lecteur à mes remarques sur « La représentation des citoyens dans les institutions révolutionnaires », in Claude Mazauric (dir.), *La Révolution française et l'homme moderne*, Paris, IRED/Université de Rouen. Éditions Messidor, 1989, p. 85-93.

⁹⁰ R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, *op. cit.*, t. II, p. 247 sqq.

⁹¹ *Opinion de M. Royer-Collard, ... sur le second rapport de la Commission des élections, ...* Séance du 24 février 1816, *op. cit.*, p. 12.

⁹² *Ibid.*, p. 14-15. Derrière les principes politiques, il y avait bien sûr les intérêts partisans : en 1815-1816, il fallait paradoxalement renforcer la monarchie et affaiblir la chambre afin de barrer la route à la réaction. Le monopole royal de l'initiative était le moyen propre à contenir la majorité ultra de la chambre introuvable. Sur les tentatives des ultras, au printemps 1816, pour entamer ce monopole royal, voir la thèse de R. de Nesmes-Desmarets, *op. cit.*, p. 177 sqq. Au lendemain de la dissolution de la chambre introuvable, Chateaubriand défendra le droit d'initiative et d'amendement des parlementaires dans *De la monarchie selon la Charte*.

chaque année, elle n'était pas non plus, elle ne devait pas être, une chambre avec une majorité inscrite dans la durée. Pour Royer-Collard, l'idée de majorité était anglaise, liée à l'existence de partis et à l'initiative parlementaire⁹³ : elle ne correspondait pas du tout à l'esprit de la charte qui avait placé le gouvernement dans les mains du roi. Sans doute le gouvernement royal devait-il être éclairé par l'opinion publique, mais sans être arrêté dans sa marche par une majorité hostile qui aurait voulu le contrôler⁹⁴. Alors que Benjamin Constant mettait l'accent sur la liberté et réduisait le roi à une puissance arbitrale, Royer-Collard conservait donc au monarque un pouvoir directeur et ne voyait encore dans la liberté qu'un contrefort de l'autorité.

Une monarchie légitime et forte lui paraissait indispensable tant pour répondre au *desideratum* de l'Europe que pour équilibrer au sommet de l'État la démocratisation de la société. Mais ce conservateur ne récusait pas les conquêtes essentielles de la Révolution et son désir d'autorité n'était pas dissociable de son attachement à la liberté. Car il liait celle-ci à la domination nouvelle de la bourgeoisie à laquelle le sens de l'histoire aboutissait. Royer-Collard voulait donc que cette monarchie, imposée par la nécessité, soit assez puissante pour être en mesure de résister à la volonté de revanche des forces naguère défaites par la Révolution, mais qu'elle se laisse cependant guider par la raison, la seule vraie souveraine à ses yeux, pour produire l'ordre et l'unité qui sont la finalité d'un gouvernement. Appliquant en toute chose un principe général de coexistence, Royer-Collard voyait par conséquent dans la charte un système constitutionnel dans lequel trois pouvoirs pouvaient se mouvoir sans obstacle et se combiner sans s'absorber, le roi dirigeant les affaires du pays avec le concours de la chambre des pairs et de la chambre élective qui lui apportaient une aide sans chercher à contester sa prééminence⁹⁵.

⁹³ Royer-Collard rejetait catégoriquement l'idée de modèle en histoire : « Si vous voulez substituer le gouvernement anglais à notre Charte française, donnez-nous donc la constitution physique et morale de l'Angleterre, faites donc que l'histoire d'Angleterre soit la nôtre » (*Opinion de M. Royer-Collard, ...sur le premier rapport de la commission des élections, ...Séance du 12 février 1816, op. cit., p. 11*). S'il y avait bien un roi, une chambre des pairs et une chambre des députés dans la charte de 1814, il n'en demeurerait pas moins que la formule du « roi en Parlement » n'avait jamais été pratiquée en France et qu'elle ne correspondait pas à l'esprit de la charte. En cela, Royer-Collard rejoignait les ultras qui rejetaient également le modèle britannique : « restons Français et ne soyons pas Anglais », disaient-ils.

⁹⁴ Royer-Collard enfermait strictement la chambre élective dans la seule discussion de la loi : « Cette chambre n'existe dans le gouvernement de l'État que pour adopter ou rejeter les propositions du roi » (*Opinion de M. Royer-Collard...sur le rapport fait par M. Corbière, au nom de la Commission du budget...Séance du 15 mars 1816, op. cit., p. 13*).

⁹⁵ Carlos-Miguel Pimentel, lisant le discours du 12 février 1816 (voir la citation, *supra* note 74), en a conclu que Royer-Collard, comme plus tard Granier de Cassagnac, était partisan d'une séparation stricte pour assurer la prépondérance du chef de l'État (« Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ? », in *Pouvoirs*, n° 102, septembre 2002, p. 120). Ce point mérite d'être précisé. Il est exact, nous l'avons dit, que Royer-Collard a initialement voulu, pour faire barrage aux ultras, enfermer strictement les chambres dans un travail de discussion des projets de loi. Mais ce qui est vrai lorsqu'on ne considère que les compétences des chambres ne l'est plus si l'on regarde l'étendue de la prérogative du roi. Lorsque Royer-Collard voulait enfermer strictement les chambres dans une sphère de compétence, son but était précisément de les dissuader de s'engager dans une logique de distinction et de division : loin d'être séparative, la conception générale qu'il se faisait initialement de la charte était au contraire organique. Royer-Collard voulait articuler les pouvoirs et les engrener pour les maintenir ensemble dans un certain rapport de hiérarchie et de

II. L'EVOLUTION DES IDEES CONSTITUTIONNELLES DE ROYER-COLLARD

De 1814 à 1830, l'idée que Royer-Collard se faisait de la charte ne fut cependant pas simple et rectiligne car le combat politique lui imposa des variations pour rester fidèle à lui-même.

2.1. Vers l'idée d'un concours plus étroit entre les pouvoirs

2.1.1. Les raisons d'un rehaussement de la chambre élective

Royer-Collard souhaita progressivement élargir le rôle de la chambre des députés sans aller cependant jusqu'à admettre une évolution parlementaire du régime. La réaction qui suivit l'assassinat du duc de Berry en février 1820 fait habituellement de cet événement un tournant majeur de la Restauration. Il le fut également pour Royer-Collard qui s'opposa ensuite presque constamment au gouvernement. En fait, le virage à droite pris par le régime avait été largement amorcé l'année précédant le drame, après les succès des indépendants aux élections du cinquième sortant et l'échec de la tentative de réconciliation des centres. Aussi, Royer-Collard, très peu en sympathie avec Decazes et en désaccord avec sa recherche de nouvelles alliances sur sa droite, avait-il déjà commencé à prendre ses distances avec le pouvoir. Après avoir abandonné, en septembre 1819, la présidence de la Commission de l'instruction publique, parce qu'il estimait ne plus pouvoir remplir correctement sa mission, il avait refusé quelques semaines plus tard d'entrer dans un nouveau gouvernement dont le principal projet devait être de modifier la loi électorale de 1817, un texte auquel il était très attaché parce qu'il était pour lui « plus que la charte », car il la rendait « vivante »⁹⁶. Toute l'économie de la loi Lainé consistait dans l'élévation des classes moyennes au détriment de l'ancienne noblesse. Mais en 1818, et plus encore en 1819, elle avait en fait surtout profité à la gauche antidynastique, au détriment du parti ministériel. L'élection à Grenoble du régicide Grégoire symbolisait ce glissement⁹⁷. Aussi crut-on dans les cercles du pouvoir donner un coup d'arrêt au mouvement et trouver un terrain d'entente avec la droite modérée afin de donner plus d'influence aux grands propriétaires fonciers en les faisant voter deux fois⁹⁸. Cette recherche d'un accord avec la

complémentarité: les chambres étaient placées *dans* le gouvernement du roi et celui-ci exerçait le pouvoir législatif *en collaboration* avec elles. (En ce qui concerne Adolphe Granier de Cassagnac, un journaliste libéralement élevé par C-M. Pimentel au rang de juriste du second Empire, rappelons que le véritable auteur de *La révision de la constitution* fut vraisemblablement Louis-Napoléon Bonaparte. Voir sur ce point Lucien Jaume, *Échec au libéralisme. Les Jacobins et l'État*, Paris, Kimé, 1990, p. 72-73 et p. 94, note 3).

⁹⁶ Rémusat disait de la loi Lainé qu'elle était une « seconde charte ».

⁹⁷ « L'élection de Grégoire annonce (...) la fin de la Restauration libérale » (E. de Waresquiel et B. Yver, *Histoire de la Restauration*, *op. cit.*, p. 276).

⁹⁸ C'était d'une certaine façon essayer de mieux représenter les intérêts en distinguant ceux de l'agriculture de ceux de l'industrie tout en les maintenant rassemblés dans une même chambre. Royer-Collard tirait au contraire comme conséquence de la création d'une catégorie nouvelle, celle des « plus imposés », « l'existence d'une troisième chambre » (*Opinion de M. Royer-Collard, sur l'article 1^{er} de la loi des élections...* Séance du 27 mai 1820, *op. cit.* p. 13). La

droite ne pouvait trouver au centre l'agrément de tous et elle conduisait inévitablement à la décomposition de la troisième force. Elle aboutissait aussi plus spécialement à la désunion des doctrinaires et à l'adoption d'une marche plus indépendante et presque solitaire⁹⁹ par Royer-Collard. Pensant préserver les intérêts du centre tout en cédant du terrain à la droite et voulant saisir l'occasion pour réformer largement afin de rehausser l'importance de la chambre élective, de Serre, de Broglie et A. de Staël, eurent en effet un rôle majeur dans l'élaboration du projet initial et obtinrent même, sur certains points, l'approbation de tel ou tel de leurs amis pour accroître le nombre des députés, abaisser leur âge d'éligibilité et les renouveler intégralement¹⁰⁰. Le geste de Louvel¹⁰¹ eut pour conséquence de repousser de plusieurs semaines l'examen du projet de loi. Entre-temps, une purge de l'administration fut entreprise et des lois d'exception qui limitaient les libertés individuelles et celles de la presse furent votées dans un climat de réaction¹⁰². Le débat sur un texte très durci qui rétablissait notamment les deux degrés d'élection s'ouvrit à la mi-mai et

sur-représentation de la grande propriété foncière dans la chambre élective était aussi la conséquence de l'échec de la paire que l'on pensa également contrebalancer par la décentralisation.

⁹⁹ Les liens de Royer-Collard avec plusieurs de ses amis (Guizot, de Serre, etc.) vont se distendre à ce moment-là et Jordan mourra en 1821.

¹⁰⁰ Sur l'ensemble de la question, se reporter à E. de Waresquiel et B. Yver, *Histoire de la Restauration*, op. cit., chap. 6, et plus spécialement, à propos de la division des doctrinaires, p. 282.

¹⁰¹ Sur Louvel et la signification de son geste, voir Gilles Malandain, « La conspiration solitaire d'un ouvrier théophilanthrope : Louvel et l'assassinat du duc de Berry en 1820 », in *la Revue historique*, n° 614, avril/juin 2000, p. 367-393. Cet auteur souligne justement que le geste de Louvel est révélateur « d'un problème majeur qu'a rencontré la monarchie constitutionnelle en France : l'incapacité d'intégrer complètement l'héritage révolutionnaire et de donner à l'expression de l'opinion populaire des canaux légitimes » (p. 392).

¹⁰² Cette réaction venait après une violente compression provoquée par les votes successifs de la loi électorale en 1817, de la loi militaire en 1818 et de la loi sur la presse en 1819, à quoi s'ajoutaient la mise à l'écart des émigrés et la promotion du personnel révolutionnaire et impérial. La lecture de la presse royaliste du temps permet de mesurer le phénomène. Voir Bertrand Aureau, « Langage et polémique : la dénonciation de la "sophistique" libérale dans deux journaux ultraroyalistes, le *Conservateur* et le *Défenseur* (1818-1821) », in *Romantisme*, n° 127 (2005-1), p. 9-28. Le langage de modération, d'apaisement, d'oubli et de réconciliation était catégoriquement rejeté et le libéral, opposé au chrétien, dénoncé pour ses mensonges, sa falsification des mots et ses idées « inquiétantes », était comparé au serpent de la Genèse et présenté comme la figure même du diable. C'est dans le fond de ce discours qui liait le mal au débat que le grand réactionnaire Juan Donoso Cortès, après l'abandon de ses idées doctrinaires qui devaient beaucoup à Royer-Collard, puisera plus tard ses images pour donner une explication très spirituelle du péché originel, résultat selon lui de deux discussions, la première entre le serpent et Ève, et la seconde entre Ève et Adam. Déplorant chez le libéral une certaine incapacité à choisir, une propension au *ni affirmo ni niego* si peu évangélique (« Que votre oui soit oui, que votre non soit non », Mt 5, 37) et le goût du *distinguo* (il qualifiait la bourgeoisie de *clasa discutadora*), Donoso Cortès, refusant la perspective de corrections continues, ébauchera une théorie de la décision que Carl Schmitt complétera et systématisera au siècle suivant. Sur Donoso Cortès doctrinaire, voir Joseph Zabalo, « Un moment de la pensée de Donoso Cortès : le compromis doctrinaire et sa justification hégélienne », in *Mélanges de la Casa de Velázquez*, vol. 9, 1973, p. 539-566. Sur Donoso Cortès et Carl Schmitt, voir le mémoire de DEA de science politique de Frédéric Morgan, *Les origines contre-révolutionnaires de la pensée politique de Carl Schmitt : l'influence de Juan Donoso Cortès*, 116 p. (université de Lille II, 2001/2002).

provoqua pendant plusieurs semaines d'importantes manifestations à caractère insurrectionnel. L'opposition de Royer-Collard et de Jordan au principe du double vote et leur rôle décisif dans la conservation du scrutin direct provoquèrent leur mise à l'écart du Conseil d'État, en même temps que celle de Guizot et de Barante¹⁰³.

À partir de cette date, Royer-Collard fit de plus en plus cause commune avec les libéraux, notamment au moment du vote de la loi sur la presse et de l'intervention en Espagne, pour s'opposer à la politique de Villèle qui s'imposa aux affaires, mais sans jamais cependant rejoindre leurs rangs ni a fortiori avoir le moindre lien avec les conspirations, à la différence d'une certaine jeunesse doctrinaire. Aussi, pour Robert de Nesmes-Desmarets, est-ce seulement après l'élection de « la chambre retrouvée » et l'avènement de Charles X que Royer-Collard, inquiet de la dérive droitiste du régime, en viendra à considérer la chambre élective comme la gardienne de la charte, face aux entreprises mauvaises des ministres et de l'Église¹⁰⁴. C'est un fait que l'indemnisation maladroite des émigrés¹⁰⁵, le rituel suranné du sacre à Reims¹⁰⁶, la loi rétrograde sur le sacrilège¹⁰⁷, les projets malheureux pour tenter de rétablir le droit d'aînesse¹⁰⁸ et museler la presse (« la loi de justice et d'amour »), les entreprises de la Congrégation, la défense des jésuites, la volonté d'entamer le monopole de l'université, la diminution des crédits pour les protestants et l'augmentation de ceux destinés aux catholiques¹⁰⁹, la loi sur les congrégations religieuses, la volonté de recréer des biens de mainmorte au profit de l'Église,

¹⁰³ Sur Royer-Collard et la question électorale, l'évolution de son vocabulaire de 1816-1817 à 1820, et son analyse de la modification de la loi électorale comme un acte contre-révolutionnaire et un rétablissement des privilèges, voir Sarah Maza, « Construire et déconstruire la bourgeoisie : discours politique et imaginaire social au début du XIX^e siècle », in *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, 2007/1, n° 34, p. 21-37.

¹⁰⁴ *Les doctrines politiques de Royer-Collard, op. cit.*, p. 87.

¹⁰⁵ Voir la mise au point récente de Christian Rietsch, « Le "Milliard des Émigrés" et la création de la rente 3% », in Georges Gallais-Hamonn (dir.), *Le marché financier français au XIX^e siècle, vol. 2. Aspects quantitatifs des acteurs et des instruments à la bourse de Paris*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2007, p. 209-260 (une analyse financière de la loi favorable à Villèle).

¹⁰⁶ « Je n'aurais voulu aujourd'hui aucune pompe : le Roi à cheval ; l'église nue, ornée seulement de ses vieilles voûtes et de ses vieux tombeaux ; les deux chambres présentes, le serment de fidélité à la Charte prononcé à haute voix sur l'Évangile » (Chateaubriand, *Mémoires d'outre-tombe, op. cit.*, t. II, p. 117). Voir Annie Duprat, « Le sacre de Charles X : justifications et critiques », in J-Y. Mollier, M. Reid, et J-C. Yon (dir.), *Repenser la Restauration, op. cit.*, p. 69-84.

¹⁰⁷ Elle recréait en fait le crime de lèse-majesté divine pour punir « la profanation des vases sacrés et des hosties consacrées ».

¹⁰⁸ Voir L. Jaume, *L'individu effacé...*, *op. cit.*, p. 297-306.

¹⁰⁹ Sur la volonté de reconquête catholique et le retour à la simple « tolérance civile de l'erreur », voir Michèle Sacquin, « Catholicisme intégral et morale chrétienne : un débat sous la Restauration entre le *Mémorial catholique* et le *Journal de la Société de la Morale Chrétienne* », in *Revue historique*, n°580, octobre-décembre 1980, p. 337-358 (la SMC fut créée en 1821 et le *Mémorial catholique* en 1824). Du même auteur, *Entre Bossuet et Maurras. L'antiprotestantisme en France de 1814 à 1870*, Paris, École des Chartes, 1998, p. 17-40. Le jeune Odilon Barrot s'était déjà fait un nom au début de la Restauration en défendant des protestants qui avaient refusé de tapisser leurs maisons le jour de la Fête-Dieu.

les pratiques religieuses imposées à l'armée, les missions¹¹⁰, les cérémonies publiques, notamment celles du jubilé, etc., contribuèrent grandement à créer l'impression d'un rétablissement de l'alliance du trône et de l'autel¹¹¹ et d'une volonté de retour à un passé révolu. Un vent de combat agita les partis¹¹² et deux mondes se trouvèrent dressés l'un contre l'autre, les théocrates et les ultramontains contre les héritiers de la Réforme, du gallicanisme et des Lumières. Catholique mais janséniste¹¹³, royaliste mais bourgeois¹¹⁴, ennemi du désordre mais attaché à la liberté et partisan d'une université laïque¹¹⁵, Royer-Collard ne pouvait que franchir une étape supplémentaire dans son opposition à la politique de réaction¹¹⁶ menée par le gouvernement Villèle et explorer des voies nouvelles pour y faire échec.

¹¹⁰ Philippe Boutry, « Les missions catholiques de la Restauration : réflexions historiographiques », in Paul d'Hollander (dir.), *L'Église dans la rue : les cérémonies extérieures du culte en France au XIX^e siècle*, Limoges, Pulim, 2001, p. 29-56.

¹¹¹ Cette union fut ouvertement proclamée par certains prélats, comme Mgr de Saunhac-Belcastel, qui ordonna des prières publiques au moment du sacre et réclama pour le roi la religion de la seconde majesté théorisée par Tertullien (Philippe Rosset, « L'agitation anticléricale dans le diocèse de Perpignan au début de la monarchie de Juillet », in *Revue historique*, n° 543, juillet-septembre 1982, p. 185-204). Sur le sujet, voir Matthieu Brejon de Lavergnée et Olivier Tort (dir.), *L'union du Trône et de l'Autel ? Politique et religion sous la Restauration*, Paris, Presses de l'Université Paris-Sorbonne, 2012, 252 p.

¹¹² Cela s'observe tout particulièrement le 29 avril 1827. La revue du Champ-de-Mars ayant été troublée dans l'après-midi par des manifestants qui criaient « Vive la charte ! À bas les ministres ! », le roi décida le soir même la dissolution de la garde nationale de Paris.

¹¹³ Voir Léon Séché, *Les derniers jansénistes depuis la ruine de Port-Royal jusqu'à nos jours*, t. I^{er}, 1710-1870, Paris, Perrin et c^{ie} Libraires-Éditeurs, 1891, p. 138-177. Voir également Wolf Lepenies, *Sainte-Beuve. Au seuil de la modernité*, Paris, Gallimard, 1997, p. 327-334, sur Monsieur Antoine, portrait du grand-oncle de Royer-Collard, sur le jansénisme à Sompuis et sur Royer-Collard lui-même que Sainte-Beuve admirait beaucoup, comme une incarnation du jansénisme *profane* sous « sa forme la plus pure » (p. 333).

¹¹⁴ Royer-Collard refusa d'être anobli et il demeura toujours très fier de ses origines, se désignant lui-même comme « le laboureur de Sompuis ». De même, Paul-Louis Courier, qui payait pourtant, lui aussi, plus de 1000 francs d'impôts directs, se présentait comme « vigneron de la Chavonnière » et choisissait fièrement son camp : « je serai du parti du peuple, des paysans comme moi » (*Réponses aux anonymes, I*, in *Œuvres complètes*, (Bibliothèque de la Pléiade), Paris, Gallimard, 1951, p. 154).

¹¹⁵ Selon Pasquier, Royer-Collard aurait dit à son entourage qu'il avait abandonné en 1819 la présidence de la Commission de l'instruction publique parce qu'il ne supportait plus les manœuvres du parti religieux pour soustraire l'enseignement primaire à l'influence universitaire (cf. *Mémoires du chancelier Pasquier : histoire de mon temps. Deuxième partie. Restauration. I, 1815-1820*, Paris, Plon, 2^e éd. 1894, t. 4, p. 307). Ses désaccords avec Decazes, nous l'avons dit, étaient aussi devenus insurmontables.

¹¹⁶ Il la dénoncera vigoureusement dans son discours contre le rétablissement du crime de profanation : « La théocratie de notre temps est moins religieuse que politique, dira-t-il à la tribune ; elle fait partie de ce système de réaction universelle qui nous emporte ; ce qui la recommande, c'est qu'elle a un aspect contrerévolutionnaire » (*Opinion de M. Royer-Collard, ...sur le projet de loi relatif au sacrilège*. Séance du...12 avril 1825. Paris, impr. de A. Henry (s. d.), 26 p., BnF, 8° Le⁶². 2187, p. 25). Rappelons ici que la place de la Concorde fut renommée place Louis XVI, que Charles X y posa la première pierre de la statue du roi-martyr et qu'il fut décidé de commémorer *officiellement* chaque année, le 21 janvier, le souvenir « perpétuel » de la mort du roi. Voir Emmanuel Fureix, *La France des larmes. Deuils politiques à l'âge romantique (1814-1840)*, Seyssel, Champ Vallon, 2009, 507 p.

On comprend que, tout à la fois sollicité par Villèle qui n'avait plus de majorité et soutenu par Chateaubriand qui en voulait une autre, Royer-Collard soit resté une nouvelle fois en dehors du gouvernement qui fut à composer après les élections de novembre 1827¹¹⁷. Sans doute n'entraîna-t-il pas dans son tempérament de s'engager vraiment dans des combinaisons politiques, peut-être aussi ses exigences furent-elles jugées excessives, et on trouva assurément plus opportun de le porter à la présidence de la chambre. Sa popularité dans l'opinion, dont témoigne sa réélection par sept collèges électoraux dans six départements différents, son intégrité incontestée et le principe de conciliation entre la prérogative royale et la raison publique qu'il incarnait, le désignaient tout spécialement dans la conjoncture d'alors pour faire trêve afin de chercher les voies d'un compromis et tenter de reconstituer un tiers parti à la fois monarchique et libéral. Par un autre côté, cette désignation le neutralisait en l'obligeant à se maintenir dans l'entre-deux des ultras et des libéraux. Cette position se révélera vite difficilement tenable parce que la progression des idées libérales poussera les ultras au raidissement. Un profond changement du contexte général avec la crise économique, les ruptures intellectuelles, l'éloignement du romantisme de la légitimité, les changements générationnels, l'opposition entre une jeunesse nombreuse et frondeuse et une classe dirigeante vieillie, la poussée de l'anticléricalisme, les maladresses du pouvoir, etc., provoqua un grand besoin de liberté qui trouva d'abord à s'exprimer à l'occasion d'un événement extérieur, la crise grecque, avant de se manifester plus directement dans la Révolution de 1830¹¹⁸. Car ce besoin ne fut pas compris par la majorité des ultras qui exalta au contraire la forme autoritaire de l'octroi de la charte pour mieux annuler son contenu libéral qui lui était de plus en plus intolérable. La prérogative royale fut théorisée pour inciter le roi à utiliser l'article 14 et des appels à la dictature de plus en plus nombreux furent ouvertement lancés par les plus extrémistes, les ultras-ultras niant même la légitimité de la charte¹¹⁹.

2.1.2. *L'affirmation des pouvoirs budgétaires de la chambre élective*

1820, 1825 ou 1830 ? On a débattu pour savoir où fixer le point d'inflexion de la courbe suivie par la pensée de Royer-Collard ; mieux vaut sans doute constater simplement qu'il évolua et nuança ses conceptions en reconnaissant à la chambre élective un caractère franchement représentatif afin de lui donner un rôle plus actif dans le jeu politique. C'est très habilement par le

¹¹⁷ Elles interviennent après la dissolution de la chambre des députés. Voir l'article d'Olivier Tort sur « La dissolution de la chambre des députés sous la Restauration : le difficile apprivoisement d'une pratique institutionnelle ambiguë », in la *Revue Historique*, n° 614, avril/juin 2000, p. 339-365.

¹¹⁸ Pour la traduction parlementaire de la poussée libérale, de la dure défaite de 1824 à la nette victoire de 1830, voir Pamela Pilbeam, « The Growth of Liberalism and the Crisis of the Bourbon Restoration, 1827-1830 », in *The Historical Journal*, 1982, n° 25, p. 351-366.

¹¹⁹ Le clivage politique était aussi largement géographique. Patrick-Bernard Higonnet a montré que la majorité des députés hostiles au gouvernement venaient du bassin parisien, de Normandie et de l'est, alors que ses partisans étaient majoritairement des élus du sud et de l'ouest (« La composition de la Chambre des députés de 1827 à 1831 », in *Revue historique*, n° 486, avril-juin 1968, p. 356).

biais des questions budgétaires que Royer-Collard, s'appuyant sur le vieux principe du consentement à l'impôt, affirma la légitimité du contrôle des dépenses¹²⁰ et rétablit le lien qu'il contestait naguère entre la chambre élective et le pays. Dans son important discours sur la spécialité en 1822, Royer-Collard défendit le principe du vote par chapitre¹²¹, de l'affectation spéciale et exclusive de chaque allocation à chaque nature de dépense, en développant l'idée que la raison de l'impôt était la dépense et que la raison des dépenses était les services. « Dans le fait, (et ce fait là se met aux voix, il s'écrit), le consentement général de la Chambre se décompose en autant de consentemens (sic) particuliers qu'il y a de dépenses distinctes ; il y a autant de dépenses distinctes qu'il y a de services différens (sic) allégués par le Gouvernement. L'allégation d'un service emporte assurément la supposition que ce service sera fait, celui-là et non pas un autre ; ainsi les services, tels qu'ils sont exposés, sont les raisons, les causes et les conditions des votes successifs de la Chambre, et la réciprocité de ces deux choses, les services et l'argent. L'argent et les services, forment un véritable *contrat* qui oblige le gouvernement envers la Chambre et la nation¹²². S'il en était autrement, le consentement de la Chambre lui aurait été surpris ; il y aurait dol. Le pouvoir absolu est bien immoral, mais beaucoup moins qu'un Gouvernement constitutionnel qui compterait le dol au nombre de ses prérogatives (...) à chaque vote que le Gouvernement obtient de la Chambre, il s'oblige au service qu'il a lui-même indiqué et déterminé comme la raison de ce vote. S'il ne remplit pas ses engagements (sic), les votes sont nuls de droit ; l'impôt n'a pas été consenti ; dans la rigueur des principes, il y a concussion¹²³. Eh bien ! Messieurs, les spécialités ne sont pas autre chose que

¹²⁰ Royer-Collard avait déjà fait adopter la validation législative du règlement définitif des budgets fermés (art. 102 de la loi de finances du 15 mai 1818). Voir A. Laquière, *Les origines du gouvernement parlementaire*, op. cit., p. 341 sqq. Royer-Collard avait repris les suggestions du marquis d'Audiffret, directeur des écritures de la comptabilité générale (cf. Charles-Louis-Gaston d'Audiffret, *Souvenirs de ma famille et de ma carrière dédiés à mes enfants, 1787-1878*, édition critique présentée et annotée par Michel Bruguière et Valérie Goutal-Arnal, Paris, Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 2002, p. 176). Ce dernier conseilla plus tard Villèle pour moderniser la comptabilité publique avec l'ordonnance majeure du 14 septembre 1822, complétée par celles des 10 décembre 1823, 4 novembre 1824, 9 juillet et 26 novembre 1826. Voir Sébastien Kott, « Le système financier de la Restauration, entre rénovation et révolution », in Anne Dubet et Marie-Laure Legay (dir.), *La comptabilité publique en Europe, 1500-1800*, PUR, 2011, p. 201-216.

¹²¹ Le débat récurrent sur la spécialité rebondit en 1822 à propos de crédits pour le rétablissement des secrétaires généraux de préfecture supprimés en 1817. Villèle reconnut que le vote de l'impôt entraînait celui d'une restriction de la dépense mais il refusa toute nouvelle réglementation (les amendements Devaux et Guitard qui proposaient deux sortes de spécialité furent repoussés) et la concession qu'il crut devoir faire de séparer le personnel et le matériel resta sans suite. Voir Antoine Calmin, *Histoire parlementaire des finances de la Restauration*, Paris, Michel Lévy frères, 1868, t. I, p. 414 sqq (le discours de Royer-Collard y est parfaitement résumé et replacé dans son contexte).

¹²² Royer-Collard soutenait cette idée depuis plusieurs années déjà (Guy Antonetti, *La monarchie constitutionnelle*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 69).

¹²³ À la différence de D. Bagge qui, en critiquant le combat de Royer-Collard pour la spécialité, s'était faussement interrogé : « ...tout en obéissant strictement aux prescriptions de la Charte, la chambre ne possède-t-elle pas, en le vote de la loi des comptes, un admirable moyen de pallier, avec conscience et discrétion, l'absence de tout droit d'interpellation officiellement reconnu ? » (*Les idées politiques en France...*, op. cit. p. 115), A. Laquière n'a pas établi de lien entre la spécialité (p. 212 sqq) et l'interpellation (p. 329 sqq) dans son ouvrage sur *Les origines du régime parlementaire...*, op. cit.

les engagements (sic) dont je viens de parler ; chaque engagement engendre une spécialité ; il y a autant de spécialités que le Gouvernement a fait d'allégations différentes pour attirer l'impôt. Qu'on les appelle *chapitres* ou autrement, n'importe...»¹²⁴. Un peu plus loin, Royer-Collard définira la spécialité des services comme « la bonne foi entre le Gouvernement et la Chambre », il rejettera l'éternelle objection « qu'avec la spécialité la Chambre administre »¹²⁵, il liera logiquement la spécialité au consentement à l'impôt, et ce consentement au régime représentatif dans lequel le droit de la chambre pouvait aller « jusqu'à refuser le budget entier des dépenses »¹²⁶ sans en être autrement dissuadée que par la dissolution royale¹²⁷. Royer-Collard ne fut pas suivi immédiatement¹²⁸ mais ses arguments avaient trop de force pour qu'ils ne fussent pas entendus et ses idées s'imposèrent quelques années plus tard¹²⁹. Après la défense du *rule of law* contre l'exception et la censure, en 1820 et 1822, il reprenait aussi à son compte un autre vieux principe anglais, celui du *no taxation without representation* qui avait été reformulé par James Otis (*Taxation without representation is tyranny*) et utilisé comme un slogan au début de la guerre de l'Indépendance pour s'opposer à l'application du *Stamp Act* dans les colonies.

¹²⁴ *Opinion de M. Royer-Collard, ... sur la spécialité...* Séance du 18 avril 1822, Paris, impr. de Hacquart (s.d.), BnF, 8° Le⁵⁸ 11 (1821, III, 234), p. 3 sq (le discours de Royer-Collard est rattaché à la session de 1821 dans les « Impressions ordonnées »).

¹²⁵ *Ibid.* p. 6. À Villèle qui avait objecté l'année précédente que le droit parlementaire de réduire, par exemple, les traitements des préfets équivaldrait à celui de les supprimer, Royer-Collard répondit (p. 7) que si les députés n'avaient aucun droit de regard sur la fixation de leur rémunération, ils avaient souverainement celui de consentir ou de ne pas consentir à les payer. Sur le droit de voter l'impôt qui entraîne pour une chambre, non pas le droit d'administrer en détail, mais celui d'administrer en général et sur l'opposition entre les partisans du vote par grandes sections ou par chapitres, et ceux du vote en bloc, de l'abonnement ou du forfait sous la Restauration (Courvoisier, Garnier) et sous l'Empire autoritaire (Bineau, Troplong), voir Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances. Tome second. Le budget et le crédit public*, Paris, Guillaumin et c^{ie}, 1888, 4^e édition revue et corrigée, p. 76 sqq (le discours de Royer-Collard de 1822 est largement cité par Leroy-Beaulieu).

¹²⁶ Royer-Collard avait rejeté cette hypothèse en 1816 (cf. note 73), mais il l'avait évoquée dès 1818. Voir sur le sujet A. Laquière, *Les origines du régime parlementaire...*, *op. cit.*, p. 347 sqq.

¹²⁷ *Opinion de M. Royer-Collard, ... sur la spécialité*, *op. cit.*, p. 9. La menace de la dissolution de la chambre pour faire passer le budget fut agitée dès le début du régime par Pasquier, le 14 février 1816.

¹²⁸ Au moins l'ordonnance de répartition des crédits accordés à chaque ministère dut-elle, à partir de 1822, paraître en décembre, avant l'ouverture de l'exercice, et on en vint à voter par chapitres (le budget était présenté par chapitres depuis 1818 mais avait continué d'être voté par grandes agglomérations de services) pour la commodité, sans que les votes spéciaux ne lient pour autant le ministère.

¹²⁹ L'ordonnance du 1^{er} septembre 1827 substitua la spécialité par grandes sections à celle par ministères et la loi du 29 janvier 1831 la divisa en chapitres. Sur cette progression, voir P. Rosanvallon, *La monarchie impossible...*, *op. cit.*, p. 67. Le nombre des divisions fut encore augmenté sous la monarchie de Juillet et en 1848 ; il grandit considérablement sous la III^e République pour atteindre le millier en 1900 (la « spécialité dispersive » redoutée par A. Comte). Voir sur le sujet P. Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, *op. cit.*, p. 81 sqq et A. Laquière, *Les origines du régime parlementaire...*, *op. cit.*, p. 212 sqq.

2.2. Le refus constant du parlementarisme

2.2.1. L'attachement de Royer-Collard à la prééminence royale

Au fil du temps, il insistera de plus en plus sur la « véritable légitimité » et la « nature propre et inaltérable de la chambre ». Toujours attaché à l'idée de l'exercice de la souveraineté par trois pouvoirs, il en viendra à soutenir qu'il y avait de « véritables fonctions de souveraineté dans les chambres » et que leur rôle ne se réduisait pas à un rôle d'éclairage dans la formation de la loi, mais qu'elles participaient aussi « à la direction des affaires publiques » et qu'inversement, le roi était « un pouvoir régulateur qui marche avec les autres »¹³⁰. Sans doute la prééminence royale n'était-elle pas contestée et Royer-Collard reconnaissait-il toujours au roi seul le droit de proposer la loi, mais s'il ne voyait dans les chambres que des limites, ces limites devenaient pour lui « vivantes et capables de se mouvoir »¹³¹ : il parlait désormais fréquemment de « monarchie mixte » et de « gouvernement représentatif »¹³². Son désaccord avec les ultras et avec le pouvoir ne pouvait donc que grandir après l'élection d'une large majorité de droite et l'accession au trône de Charles X, très persuadé de son inviolabilité de droit divin et dont l'amour-propre se mettait aussitôt en bataille pour défendre sa prérogative, au-delà même de son étendue, si elle lui semblait menacée. Dès le début de son règne, il s'irrita des réserves de députés, exprimées au sein même de la droite, pour voter sans discussion sa liste civile et l'apanage de la famille d'Orléans, et il les invita fermement à marquer leur déférence en se pliant à sa volonté. Plus tard, en 1828, il répondra avec agacement à l'adresse des députés¹³³ qu'il les considérait comme « les gardiens naturels de la majesté royale » et qu'il

¹³⁰ *Opinion de M. Royer-Collard, ... sur la septennalité*. Séance du 3 juin 1824, *op. cit.*, p. 5.

¹³¹ La mouvance de la limite prive la notion dogmatico-juridique de monarchie limitée d'un contenu précis. Une monarchie ne peut pas être dite limitée uniquement parce que les bornes au pouvoir royal ont été posées par le roi lui-même. L'unilatéralité de l'acte laisse entière l'ampleur de l'autolimitation. Jusqu'où va l'abandon partiel de pouvoir ? Le comble du retrait, qui est l'abdication, montre que l'appartenance de la décision au roi seul ne saurait suffire à définir la monarchie comme étant une « monarchie limitée ». Il faut encore que le monarque indique les sortes de contredits qu'il admet. Même lorsque le souverain a renfermé dans des bornes étroites le champ de ses concessions à d'autres autorités et qu'il ajoute ainsi à la forme de son acte un contenu précis, si ces bornes sont insensiblement reculées par la constitution innommée, informelle et inapparente qu'est l'usage, et elles le seront inmanquablement, à partir d'un certain point, les traits de la monarchie « limitée » et de la monarchie « constitutionnelle » se confondent et l'examen de leurs origines ne permet plus de les distinguer autrement que par le moyen d'une classification artificielle. Sur cette question, voir les remarques de Luigi Lacchè, « Governo rappresentativo e principio parlamentare : le *Chartes* francesi del 1814 e 1830 », in *Giornale di Storia costituzionale*, n° 8 /II semestre 2004, p. 104 sqq.

¹³² *Opinion de M. Royer-Collard, ... sur la septennalité*. Séance du 3 juin 1824, *op. cit.*, p. 5.

¹³³ Voir Marc Suel, « L'adresse et sa discussion de 1814 à 1830 », in *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, nouvelle série, juillet-décembre 1953, tome III/2, p. 176-188. Olivier Serres, « L'émergence de la responsabilité politique des ministres sous la Restauration : la contribution des débats parlementaires sur l'adresse au roi », in *Revue juridique d'Auvergne* (Annales de Clermont), vol. 97-98/2, p. 95-136 (article tiré d'un mémoire de DEA de droit public sur *La responsabilité du ministère sous la Restauration* (1995-96, 160 p.).

comptait sur « l'accord de leurs sentiments » ainsi que sur le « concours de leurs lumières ». On mesure à quel point les mots *accord* et *concours* étaient équivoques et on comprend qu'ils s'interprétaient de façon très différente aux Tuileries et au Palais-Bourbon. D'un côté, l'unité d'action entre le roi et la chambre ne pouvait pas être rompue par le désaccord de leurs opinions parce que les députés ne coopéraient avec le roi qu'en lui apportant l'éclairage de leurs délibérations, alors que de l'autre, le désaccord des pensées entre les deux pouvoirs signifiait celui de leurs volontés dont la rencontre et l'harmonie étaient cependant nécessaires pour tendre au même but et produire en commun l'acte législatif¹³⁴. Aussi n'est-il pas surprenant qu'après l'échec de la réforme administrative et la constitution du gouvernement Polignac, tandis que les ultras durcissaient leur attitude et montraient une intransigeance absolue, Royer-Collard, après de vains efforts de conciliation, se soit finalement résolu à présenter au roi l'adresse de 1830 dans laquelle la chambre rappelait que la charte consacrait comme un droit l'intervention du pays dans la délibération des affaires publiques, constatait que le *concours* nécessaire entre le gouvernement et les vœux du peuple n'existait pas et appelait donc le roi à rétablir cette harmonie par le retrait du ministère¹³⁵.

En lisant cette adresse à laquelle il avait prêté la main, Royer-Collard était allé jusqu'aux limites des concessions possibles aux exigences de la lutte politique sans pour autant trahir ses principes car il ne souhaitait pas que le régime évolue vers le parlementarisme. Il demeura en effet toujours attaché au monopole royal de l'initiative des lois et refusa constamment la responsabilité politique directe des ministres. À la différence de Benjamin Constant, il n'envisagea jamais le pouvoir royal comme un pouvoir neutre et effacé dont le titulaire aurait assisté en spectateur aux luttes parlementaires. Voulant conserver au roi un rôle directeur dans les affaires publiques, tout en reconnaissant de plus en plus à la chambre élective un droit grandissant de participation et de contribution à leur marche, il échoua à séparer nettement la mission exécutive du monarque de sa capacité législative et gouvernementale

¹³⁴ Quelle conclusion fallait-il tirer d'un dissentiment entre les ministres et la chambre élective ? Sur ce qu'on appellera sous la monarchie de Juillet la « théorie du concours » et le débat qu'elle suscitera au moment du gouvernement Molé, voir la brochure de Prosper Duvergier de Hauranne (*De la chambre des députés dans le gouvernement représentatif. Des Ministres de la monarchie représentative* par Charles His. *Des préjugés du gouvernement représentatif*, par Henri Fonfrède. *Réponse à deux articles*, Paris, P. Dupont, (s.d.), novembre 1838, 24 p. Réunion en un volume de deux articles parus dans la *Revue française* en mars et juin 1838) dans laquelle il récusait l'idée défendue par His et Fonfrède, un ancien doctrinaire, que le grippage du système politique depuis 1835-36 était dû au développement du régime parlementaire (p. 1-4) et où il affirmait que le gouvernement représentatif reposait sur le concours de trois pouvoirs (p. 9 et 21), la prépondérance revenant aux députés en cas de dissentiment (p. 21). Contre ce plaidoyer pour un ministère parlementaire et l'application d'un régime dualiste, voir la réplique d'Alphonse Pépin, *De la Prérogative royale, par l'auteur de « Deux ans de règne »*, Paris, impr. de Guiraudet & C. Jouaust, Paris, 1838, 62 p., et la réponse d'Henri Fonfrède, *Du Gouvernement du roi et des limites constitutionnelles de la prérogative parlementaire, dédié à la chambre des Députés de France*, Paris, H. Delloye, 1839, 298 p. Voir les commentaires de P. Rosanvallon, *La monarchie impossible...*, *op. cit.*, p. 158 sqq et A. Laquière, *Les origines du gouvernement parlementaire...*, *op. cit.*, p. 135 sqq.

¹³⁵ E. Spuller observa qu'il fut « dans la destinée de Royer-Collard de réfuter cette théorie de la royauté héréditaire, régnant et gouvernant en-dehors et au-dessus de la Chambre », *Royer-Collard, op. cit.*, p. 125.

et à concilier la responsabilité des ministres avec l'inviolabilité du roi. Par ailleurs, il redouta le jeu bilatéral d'une majorité et d'une opposition non seulement parce que celui-ci supposait l'existence de partis organisés qui n'existaient pas en France et dont il ne désirait peut-être pas au fond la formation, car sa culture classique ne lui permettait pas de les distinguer des factions, mais aussi parce que la présence d'une majorité structurée et durable à la chambre aurait créé dans l'État un dualisme qu'il ne parvint jamais à admettre tout à fait, même s'il en agita l'idée¹³⁶. Il crut donc à la possibilité d'un accord après le départ de Martignac et il garda jusqu'au bout l'espoir d'un processus d'opposition plus contrôlé qui n'aurait pas débouché sur une révolution et le départ de la branche aînée. Résigné à supporter un gouvernement de droite qui aurait accepté de respecter la charte, il s'employa à neutraliser tous les conflits entre la chambre et les ministres avant de se convaincre en fin de compte que la tâche était insurmontable, qu'un mur était là et qu'il ne serait pas franchi¹³⁷.

Aussi approuva-t-il avec peine la Révolution de 1830¹³⁸, sans adhérer jamais complètement, à la différence de Guizot¹³⁹ et d'autres doctrinaires, au principe de quasi-légitimité. « Je n'avais de vocation libérale qu'avec la légitimité », dira-t-il¹⁴⁰. Il était pleinement convaincu que la part libérale de la Révolution, qui était pour lui à conserver, ne pouvait être utilement recueillie et entretenue que par le roi de France rétabli dans son héritage millénaire. L'orléanisme lui semblait ouvrir la voie à une démocratie royale qu'il avait toujours repoussée car il ne croyait pas qu'elle ait la capacité de maintenir l'ordre¹⁴¹. C'est notamment un des arguments qu'il avancera en 1831 pour défendre la pairie héréditaire dont la suppression fut pour lui une cause supplémentaire de prise de distance avec le nouveau régime¹⁴². Le trône lui

¹³⁶ Sur ce point, il faut bien distinguer les principes, les mécanismes et la pratique concrète. Or, dans les faits, on ne peut pas objecter grand chose à Chateaubriand lorsqu'il disait à propos de Louis XVIII qu'« il soutenait ses ministres tant qu'ils avaient la majorité ; il les renvoyait aussitôt que cette majorité était ébranlée et que son repos pouvait être dérangé » (*Mémoires d'outre-tombe*, *op. cit.*, t. II, p. 10).

¹³⁷ « The practical defect of Royer-Collard's own outlook was that he did not take sufficient account of the legacies of hatred that had been inherited », H.J. Laski, *Authority in the Modern State*, *op. cit.*, p. 155.

¹³⁸ « Nous étions trois hommes en France qui ne devons jamais prêter serment à Philippe ; moi, M. Lainé et M. Royer-Collard...M. Lainé a prêté son serment par faiblesse, M. Royer-Collard par orgueil ; le premier en mourra ; le second en vivra, parce qu'il vit de tout ce qu'il fait, ne pouvant rien faire qui ne soit admirable » (*Mémoires d'outre-tombe*, *op. cit.*, t. II, p. 722-723). L'orgueil et la suffisance de Royer-Collard ont été relevés par plusieurs de ses contemporains (Madame de Staël, Molé, Rémusat, etc.).

¹³⁹ Ce qui contribua à les éloigner un peu plus l'un de l'autre.

¹⁴⁰ Parlant de la monarchie légitime, il avait déjà déclaré à la tribune en 1823 : « (elle) a été la pensée, le vœu, l'espérance, je pourrais presque dire, l'action de toute ma vie » (*Opinion de M. Royer-Collard sur l'emprunt de cent millions*. Séance du 24 février 1823, *op. cit.*, p. 10).

¹⁴¹ Le trône sur lequel était assis Louis-Philippe lui paraissait, pour reprendre la formule de Vigny, « un trône de carton », et il déplora beaucoup la disparition brutale de Casimir Perier qui lui paraissait le seul homme capable de réprimer les troubles. Pour Royer-Collard, la démocratie royale, c'était déjà ou cela serait bientôt la démocratie pure.

¹⁴² *Opinion de M. Royer-Collard, sur l'hérédité de la Pairie*, Séance du 4 octobre 1831, Paris, impr. de A. Henry (s.d.), 20 p., BnF, 8° Le⁶². 1016.

paraissait trop à découvert sans l'appui d'une chambre haute définie par l'hérédité et il redoutait aussi que la chambre élective ne profite de l'affaiblissement des pairs pour prendre l'ascendant sur le roi.

En effet, s'il avait évolué et admis le besoin d'un rééquilibrage entre les pouvoirs, il demeurait attaché au principe d'un gouvernement royal. Certes, l'expérience des années 1820 lui avait appris que les chambres devaient avoir un rôle plus actif et être plus attentives à la marche des affaires. Elles ne pouvaient pas accepter de remplir une simple fonction auxiliaire et toujours présumer la volonté de bien faire du gouvernement¹⁴³. Le bon fonctionnement des pouvoirs publics supposait que les projets des ministres soient le cas échéant rejetés et que leur action soit mieux contrôlée. Mais il importait pour Royer-Collard qu'ils demeurent les hommes du roi et que celui-ci soit bien le moteur qui meut la machine politique. Ses adversaires ont eu beau jeu de dénoncer ce qui leur paraissait des revirements et des contradictions. Si la sinuosité de sa ligne politique n'est pas niable et si sa pensée même n'est pas exempte, nous l'avons dit, de certaines tensions, il est sans doute plus exact et plus juste de parler à propos de son parcours politique sous la Restauration d'une sorte de mouvement pendulaire dont les oscillations variables ne l'éloignèrent jamais beaucoup de l'axe fixe que fut pour lui l'idée de la monarchie légitime tempérée.

2.2.2. *Le rôle des circonstances et du poids de l'administration dans les variations de Royer-Collard*

Le tracé de sa ligne politique en sinusoïde ne devait rien à son inconstance et tout aux circonstances. Car il n'y eut jamais de consensus sur les institutions politiques et la charte de 1814, loin de permettre une réconciliation entre les Français, ne signifia pour eux qu'une trêve imposée par l'ennemi et la situation d'un pays défait et occupé. Elle fut acceptée par les libéraux, en dépit de sa forme, à cause de son contenu, et tolérée par les ultras, malgré sa teneur, parce qu'elle était un acte royal. Derrière la fiction de l'octroi, on put hésiter entre une vraie transaction¹⁴⁴ et un simple pis-aller. Mais il fallait beaucoup d'optimisme pour penser la réconciliation possible entre les royalistes et leurs adversaires et voir dans la charte « un traité de paix signé entre les deux partis qui ont divisé les Français : (un) traité où chacun abandonne quelque chose de ses prétentions pour concourir à la gloire de la patrie »¹⁴⁵. Un triomphe acheté par des concessions paraissait une défaite aux royalistes et

¹⁴³ Être, pour reprendre la fameuse formule de Wilhelm Liebknecht à propos du *Reichstag*, « la feuille de vigne de l'absolutisme ».

¹⁴⁴ En mettant l'accent sur la forme de l'octroi, on a construit la théorie de la monarchie limitée, mais en regardant d'abord le contenu de la charte, le régime représentatif et le droit public des Français, on pourrait tout autant élaborer celle de la démocratie limitée : « Le roi de France doit exercer le gouvernement, limitant la puissance de la nation, comme celle-ci limite en retour la monarchie, grâce aux formes constitutionnelles prévues par la charte » (Marcel Prélot et Georges Lescuyer, *Histoire des idées politiques*, Paris, Dalloz, 1990, 10^e édition, p. 549).

¹⁴⁵ Chateaubriand, *Réflexions politiques sur quelques écrits du jour et sur les intérêts de tous les Français*, Paris, Le Normant, 1814, p. 71.

des concessions obtenues au prix d'une humiliation avaient un goût amer pour leurs adversaires. Au mieux, les uns pouvaient penser que l'important était d'abord la restauration de la monarchie et les autres se dire que l'essentiel était quand même sauvegardé, mais tous considéraient qu'ils aviseraient plus tard. La paix civile était donc instable et menacée. En réalité, « Durant tout le règne de la Restauration, on sentit un désaccord secret et profond entre les Bourbons et le pays. L'opposition se forma dès le premier jour de leur débarquement »¹⁴⁶. Un retour en arrière et un replâtrage de la monarchie déguisé par des artifices maladroits ne pouvaient être qu'une illusion sans suite. Dès le début de la Restauration, Madame de Staël prédit que le sort des Stuarts attendait les Bourbons et cette prophétie, loin d'être démentie par les faits, fut l'objet d'une foi accrue au spectacle des fautes de Charles X. Si Royer-Collard défendit la charte avec conviction et crut qu'il était à la fois nécessaire et réalisable d'articuler la monarchie légitime avec la société issue de la Révolution, il ne put cacher un malaise grandissant dans les années 1820 et, tout en restant jusqu'au bout fidèle à ses idées, il regretta de plus en plus l'absence de l'heureuse combinaison à laquelle il aspirait et il plaida pour une amélioration qu'il croyait possible. Bien plus que par les procédés du pouvoir, il fut heurté par ses décisions. Là où Benjamin Constant fut avant tout guidé par des vues politiques pour instaurer un régime de liberté, Royer-Collard eut d'abord des préoccupations sociales et sentit parfaitement que le pays tenait aux droits qu'il avait acquis et dont il voulait conserver l'usage. S'il craignit le rétablissement de l'absolutisme, il redouta surtout celui de l'ancien régime, et c'est pour y faire obstacle qu'il désira un certain rééquilibrage des institutions¹⁴⁷. Il était parfaitement conscient que la démocratisation de la société fragilisait les distinctions des rangs et des classes et qu'il était tout à fait déraisonnable, après avoir prêché les bonnes mœurs et réclamé la restitution, de faire craindre au pays, par des mesures imprudentes, qu'on voulait aussi revenir au temps des seigneurs et des prêtres¹⁴⁸.

Faute d'un accord véritable sur l'organisation politique et sociale du pays, il n'est pas surprenant que la charte n'ait pas été une règle respectée par les partis. Tout au contraire, ceux-ci s'en emparèrent pour se combattre et, loin de considérer le régime représentatif comme une fin, ils l'utilisèrent comme un instrument de lutte. Aussi les techniques furent-elles détachées de leurs fondements et le rôle de la chambre élective fut étendu grâce à des forces politiques opposées qui trouvèrent chacune à leur tour avantage à développer les moyens de contrôle des députés sur le gouvernement. Ce sont les vicissitudes de la vie politique de la Restauration, faite de retournements successifs, qui obligèrent Royer-Collard à des variations liées aux marches et contremarches de ses adversaires, tantôt partisans d'imposer un droit

¹⁴⁶ Alfred de Vigny, *Mémoires inédits. Fragments et projets*, édités par Jean Sangnier, Paris, Gallimard, 1958, p. 73.

¹⁴⁷ Chez Royer-Collard, la haine des abus et de l'arbitraire n'eut rien d'égal que l'horreur du désordre et de l'anarchie.

¹⁴⁸ « Bourbon signifiait : Noblesse et Clergé » (A. de Vigny, *Mémoires inédits, op. cit.*, p. 76).

parlementaire et tantôt défenseurs de la prérogative royale, selon qu'ils disposaient ou non de la majorité à la chambre¹⁴⁹.

Une autre considération amena progressivement Royer-Collard à souhaiter un plus grand équilibre entre les pouvoirs, ce fut celle du poids grandissant de l'administration. Que fallait-il penser de l'administration napoléonienne et quelle place devait-on lui conserver dans le nouveau régime ? La plupart des contemporains imputaient à la Révolution et à l'Empire une centralisation niveleuse qui avait ruiné les libertés locales et qui gênait maintenant le rétablissement des influences traditionnelles. Certains, moins nombreux, pensaient que la verticalité était la forme naturelle de l'administration dans une société démocratique et que la monarchie avait déjà commencé le mouvement de concentration. Sans être unanimes sur ce dernier point¹⁵⁰, les doctrinaires établirent généralement le lien entre la centralisation administrative et l'atomisation sociale et Tocqueville s'empara plus tard de cette idée pour en faire un des thèmes majeurs de son grand ouvrage sur *L'Ancien Régime et la Révolution*. L'autre question était de savoir si l'introduction d'une charte constitutionnelle était de nature à entraîner une modification de l'organisation administrative. Les avis divergeaient sur l'uniformité ou la dissemblance des institutions locales et nationales. Certains voulaient installer des conseils représentatifs à la périphérie, à l'instar de la chambre élective qui siégeait désormais à Paris, alors que d'autres estimaient que le maintien d'un système administratif centralisé était un contrepoids nécessaire au nouveau régime national de liberté politique. Les doctrinaires eurent un rôle majeur dans ce débat sur la décentralisation en reprenant notamment le concept révolutionnaire de « pouvoir municipal » auquel ils surent donner un contenu simple et précis qui fut introduit ultérieurement dans le droit positif par les lois orléanistes. La part prise par Royer-Collard dans ce travail de réflexion fut importante. En 1817, il avait approuvé un projet de loi autorisant des élections partielles dans les conseils locaux et soutenu également un projet d'ordonnance qui réglait les attributions des autorités administratives dans les départements. En 1818, deux nouveaux projets plus avancés, l'un diminuant le rôle des préfets et l'autre introduisant l'élection dans la composition des conseils municipaux et la désignation des maires et de leurs adjoints, furent élaborés. Le second projet sur l'introduction de l'élection donna l'occasion à Royer-Collard de défendre l'idée d'un affranchissement des communes sur une base privatiste¹⁵¹. Au

¹⁴⁹ Lorsque D. Bagge considérait que Royer-Collard contribua à la formation du régime parlementaire « sans jamais en admettre le principe » (p. 109) et que, chez lui, « le politicien trahit le politique » (p. 114), il oubliait de rappeler que les pratiques parlementaires furent d'abord les armes d'emprunt de la réaction absolutiste (*Les idées politiques en France sous la Restauration, op. cit.*).

¹⁵⁰ Dans son chapitre « Pouvoir et gouvernement » (*Le Centre introuvable, ..., op. cit.*, p. 151-177) A. Crautu donne une trop grande unité aux doctrinaires en leur prêtant à tous les pensées de Guizot. Voir une analyse plus détaillée des vues des principaux doctrinaires sur l'administration territoriale dans les premières années de la Restauration in Rudolf von Thadden, *La centralisation contestée*, Arles, Actes Sud, 1989, p. 153 sqq.

¹⁵¹ Voir R. von Thadden, *La centralisation contestée, op. cit.*, p. 164 sq. Voir également Eduardo Garcia de Enterría, *Révolution française et administration contemporaine*, Paris, Economica, 1993, p. 103 sqq. Garcia de Enterría, grand juriste espagnol et spécialiste de l'administration, qualifia l'intervention de Royer-Collard de « fondamentale et lumineuse » (p. 107).

début des années 1820, après l'échec du projet Siméon-Villèle, il alla plus loin et développa l'idée que la Révolution, n'ayant « laissé debout que les individus » qui étaient ainsi devenus des « administrés »¹⁵², il importait de décentraliser l'administration et de réorganiser la société civile¹⁵³. Il avait pris progressivement conscience du fait que la direction et la maîtrise d'une administration toute puissante procuraient au gouvernement un avantage considérable dans ses rapports avec la chambre élective¹⁵⁴. L'établissement d'une grande liberté de l'opinion pour permettre au public de dire son mot et pour mieux organiser sa résistance à la domination du pouvoir¹⁵⁵ supposait le desserrement de l'étau napoléonien. Mais sous Villèle, les ultras mirent une sourdine à leurs critiques de l'administration et « la bonapartisation de la droite à la fin de la Restauration »¹⁵⁶, ouvertement assumée au moment du débat sur le projet Martignac, disposa un peu plus encore Royer-Collard à voir dans la chambre élective un nécessaire contrepoids à l'appareil de l'État.

Sans doute doit-on tenir compte, pour lui comme pour d'autres, du fait que, l'habitude s'étant perdue sous l'Empire de réfléchir sur les matières politiques, un certain temps fut nécessaire à chacun pour mesurer l'effet de ses propres opinions. Et puis une idée ne reste pas vraie toute seule ; c'est, comme le pensait Alain, par les doutes, les tâtonnements, les tours et les retours de l'observation qu'on la fait vivre. Derrière un masque extérieur de raideur, Royer-Collard cachait une grande souplesse de pensée qui lui permettait d'ajuster ses vues à la marche des événements. Mais, au-delà de ses inévitables variations, il faut reconnaître que Royer-Collard conserva à son effort une direction sûre et une constance régulière. Il demeura foncièrement attaché à son idéal de monarchie tempérée et le mouvement qu'il imprima à sa pensée ne fut pas, on l'a vu, dissociable de celui de ces adversaires. En effet, Charles X ne disposant plus d'une majorité favorable depuis les élections de novembre 1827, supporta de plus en plus difficilement l'obligation constitutionnelle d'obtenir le concours d'un pouvoir électif et interpréta à faux la charte comme une réaffirmation

¹⁵² On a rapporté ce mot à Royer-Collard (*Opinion de M. Royer-Collard, ... sur le projet de loi relatif à la répression des délits de presse*. Séance du 22 janvier 1822, Paris, impr. de Hacquart, (s.d.), BnF, 8° Le⁶². 1436, p. 4). Alain Dejammé en attribue la paternité à Paul-Louis Courier dans la biographie qu'il a récemment consacrée au grand polémiste de la Restauration (*Paul-Louis Courier*, Paris, Fayard, 2009, p. 575 sq). En fait, le mot circulait déjà et l'originalité de Royer-Collard et de Courier fut de s'en emparer pour donner une nouvelle définition du peuple conforme à ce qu'il était devenu à leurs yeux: un simple agrégat d'individus administrés.

¹⁵³ R. von Thadden, *La centralisation contestée*, op. cit., p. 242 sqq.

¹⁵⁴ Dans son discours sur la septennalité, Royer-Collard évoquera même « la vanité du gouvernement représentatif » qui « n'est qu'une ombre », compte tenu du « pouvoir de l'administration impériale », particulièrement sensible au moment des élections (*Opinion de M. Royer-Collard, ... sur la septennalité*. Séance du 3 juin 1824, op. cit., p. 25-26). Sur la puissance des ministres sous la Restauration, renforcée par la distinction entre les actes administratifs et les décisions contentieuses ainsi que par l'élaboration de la doctrine du ministre-juge, favorisée aussi par l'effacement du Conseil d'État, ignoré dans la charte et dispersé dans les ministères, voir François Burdeau, « Pouvoir administratif et droit public français. III. L'épanouissement du pouvoir ministériel sous la Monarchie censitaire », in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 5/1 semestre 2003, p. 49-62.

¹⁵⁵ *Opinion de M. Royer-Collard, ... sur le projet de loi relatif à la répression des délits de la presse*. Séance du 22 janvier 1822, op. cit.

¹⁵⁶ R. von Thadden, *La centralisation contestée*, op. cit., p. 279.

moderne de l'absolutisme. Parce qu'il n'avait au fond jamais franchement admis le principe du régime représentatif, il s'en éloigna lorsqu'il fut trop difficile pour lui de s'en accommoder. Comme il aspirait à passer du régime des lois à celui des ordonnances et à gouverner avec le seul concours de Dieu, il s'orienta donc vers le coup d'État, soutenu par la frange la plus dure de la droite qui le réclamait.

La seule réponse possible à un roi qui s'estimait libre de s'affranchir des règles, non seulement en cas de nécessité mais aussi à sa seule convenance, alors qu'il avait pourtant promis de les respecter, était donc d'élargir la légitimité et la compétence de la chambre élective, d'insister sur sa représentativité de l'opinion et sur sa mission de régulation et de contrôle du gouvernement, tant elle paraissait être le seul rempart contre la réaction. Toutes les forces libérales apportèrent leur contribution à ce travail de rehaussement de la chambre, mais ce qui distingua Royer-Collard fut qu'il crut que le rééquilibrage des pouvoirs n'était pas incompatible avec le maintien du rôle directeur du roi et qu'il pensa pratiquement jusqu'au bout qu'un compromis était encore possible¹⁵⁷ : il voulut que la charte vive, mais avec les Bourbons.

CONCLUSION

Ce fut là son credo politique d'un bout à l'autre du régime parce qu'il pensait que cette combinaison de la « famille incontestée »¹⁵⁸ avec le régime représentatif permettrait d'organiser un gouvernement de la raison, et si les contraintes du combat politique l'inclinèrent à souhaiter voir la chambre élective jouer un plus grand rôle dans la marche des affaires publiques, il n'accepta jamais d'entrer franchement dans une logique parlementaire et resta partisan de conserver toute son étendue à la prérogative royale. Un renversement de la hiérarchie des pouvoirs lui semblait incompatible avec son idée majeure de légitimité¹⁵⁹ à laquelle Talleyrand donnera toute son étendue dans le domaine international¹⁶⁰. Loin d'être un partisan du simple retour des vaincus d'hier et de leur revanche¹⁶¹, il chercha au contraire à détacher le conservatisme de la contre-révolution et à restaurer un pouvoir monarchique revenant à sa gloire et

¹⁵⁷ D'autres cherchèrent au contraire à pousser Charles X au faux pas. Thiers définissait ainsi l'œuvre du *National* : « Enfermer les Bourbons dans la charte, fermer exactement les portes ; ils sauteront inmanquablement par la fenêtre » ; il disait encore : « Nous les enfermerons dans la charte comme dans la tour d'Ugolin » (Paul Thureau-Dangin, *Le parti libéral sous la Restauration*, Paris, Plon, 1876, p. 473).

¹⁵⁸ L'expression est de Benjamin Constant.

¹⁵⁹ « L'idée la plus profonde...et la plus féconde qui soit entrée dans les sociétés modernes » (*Discours prononcé par M. Royer-Collard, à la Chambre des Députés [le 17 mai 1820], sur la loi des élections, op. cit., p.6*).

¹⁶⁰ Emmanuel de Waresquiel a rappelé le rôle de Talleyrand dans le retour des Bourbons et lié chez lui les aspects interne et externe de la légitimité (« Talleyrand et la légitimité : la "révolution" du 31 mars 1814 », in J-Y. Mollier, M. Reid et J-C. Yon (dir.), *Repenser la Restauration, op. cit., p. 57-68*).

¹⁶¹ Les doctrinaires furent souvent considérés comme des contre-révolutionnaires subtils et roués. Le buste de Royer-Collard fait par Daumier, montrant un vieillard finaud et grimaçant, est particulièrement cruel.

à sa vertu premières. Vingt-cinq ans après Mirabeau, Royer-Collard, procédant dans l'autre sens, dissocia à nouveau la légitimité de la légalité. Tandis qu'au Jeu de paume, les députés du tiers état, s'instituant en porte-parole légitimes de la nation, n'avaient plus reconnu au pouvoir légal du roi que « la force des baïonnettes »¹⁶², en 1814, Royer-Collard voulut faire resurgir la légitimité du roi en l'opposant à la légalité révolutionnaire et impériale qui s'était à son tour dégradée au fil des années en simple « force » avec la Terreur et la dictature. Au maintien du pouvoir incertain et dangereux du nombre, discrédité par le recours à la violence, il opposait le rétablissement de la transmission continue de l'autorité détenue par un pouvoir héréditaire qui assurerait le fonctionnement régulier d'un gouvernement voulant la justice dans le respect du droit. Car s'il condamnait en effet les « actions mauvaises » de la Révolution, il adhérait pleinement à ses principes « purs et généreux »¹⁶³ et il ne dissociait pas la restauration de la vieille dynastie de la reconnaissance de la nouvelle société issue des bouleversements intervenus depuis un quart de siècle. Dans son esprit, une constitution était inhérente à la restauration de la monarchie et la charte ne dissociait pas la royauté du « droit public des Français » qui avait une valeur intrinsèque¹⁶⁴ : le principe monarchique et l'État de droit étaient véritablement « co-originaires »¹⁶⁵. Royer-Collard considérait qu'en posant lui-même des limites à l'exercice de son pouvoir et en s'obligeant à l'avenir à prendre ses décisions en suivant des règles qui imposaient un usage public de la raison, Louis XVIII avait donné une légitimité également procédurale à la monarchie. Tirée non seulement de la transmission héréditaire du pouvoir royal, mais aussi désormais de son nouveau mode de fonctionnement, la légitimité de ce régime était en fait devenue *complexe*, faite d'éléments opposés et cependant indissociablement liés l'un à l'autre¹⁶⁶. C'est pourquoi un retour en

¹⁶² Sur le rapport entre légitimité et légalité, voir les remarques de Jean-Luc Evard, *Ernst Jünger, Autorité et domination*, Éditions de l'éclat, Paris-Tel-Aviv, 2004, p. 38 sqq.

¹⁶³ Comme Lamartine distinguera la « Révolution-action » et la « Révolution-principe ». La séparation des héritages positif et négatif de la révolution était intellectuellement légitimée par le renversement de perspective, la Révolution n'étant plus considérée par Royer-Collard comme un point de départ, mais comme un aboutissement (Sarah Maza a justement souligné ce point, « Construire et déconstruire... », *op. cit.* p. 31).

¹⁶⁴ Le « droit public » n'était pas reçu de la royauté, il reposait sur le contrat et la réciprocité (*Opinion de M. Royer-Collard sur l'emprunt de cent millions*. Séance du 24 février 1823, *op. cit.*, p. 8). « De la révolution tout entière, le roi ne répudie que les erreurs et les crimes, tous les droits des Français, il les reconnaît ; tous les vœux légitimes de la nation, il les consacre ; les nécessités introduites dans la société, il les admet » (*Ibid.* p. 5).

¹⁶⁵ Comme le sont la démocratie et les droits de l'homme. Sur le concept de co-originarité, voir Jürgen Habermas, « Le paradoxe de l'État de droit démocratique », in *Les Temps modernes*, n° 610, 2000, p. 76-95 ; « Trois versions de la démocratie libérale », in *Le Débat*, n° 125, 2003, p. 122-131 ; *Une époque de transitions. Écrits politiques (1998-2003)*, Paris, Fayard, 2005, p. 167-194 (« L'État de droit démocratique : la réunion paradoxale de principes contradictoires ? »).

¹⁶⁶ « La charte n'est autre chose que cette alliance indissoluble du pouvoir légitime dont elle émane avec les libertés nationales qu'elle reconnaît et qu'elle consacre » (*Opinion de M. Royer-Collard, ... sur la loi des élections*. Séance du 17 mai 1820, *op. cit.*, p. 5). Royer-Collard utilisera lui-même le concept de « despotisme composé » pour désigner la forme extrême et pathologique de cette légitimité complexe lorsque la rupture de la solidarité entre des éléments opposés qui n'obéissent plus à la loi de leur combinaison aboutit à la juxtaposition de l'« omnipotence d'un seul » avec l'« omnipotence parlementaire » (*Opinion de M. Royer-*

arrière était devenu impossible : l'autolimitation n'était pas un acte réversible. Le roi ne jouissant pas du don de bilocalisation, ne pouvait pas être en même temps dans la charte et hors de celle-ci : loin d'avoir réalisé le prodige de se dédoubler, il s'était en réalité métamorphosé¹⁶⁷. L'autolimitation n'avait pas fait de lui une chimère constitutionnelle, un être proprement hybride défini en même temps par son existence (le roi est) et par sa fonction (le roi fait) : le monarque s'était dépouillé irrévocablement de sa toute-puissance pour ne plus exercer qu'un pouvoir certes toujours prééminent mais désormais obligé de composer avec les autres afin d'être raisonnable¹⁶⁸.

La combinaison d'un principe démocratique pour diriger les rapports sociaux avec un principe monarchique revu et corrigé pour régler les mécanismes constitutionnels ne pouvait cependant être durable. Un pouvoir royal placé au premier rang et une chambre haute en appui contre une chambre élective trop envahissante ou trop divisée n'avaient pas de perspective réelle de durée indépendamment de l'existence d'une société organique qui avait été complètement détruite par la Révolution française. Et, inversement, une société démocratique ne manquerait pas de trouver rapidement qu'on lui avait imposé, dans les conditions toutes spéciales d'une défaite militaire, des moyens de gouvernement qui ne lui permettaient pas d'avoir une parfaite maîtrise de ses affaires. Royer-Collard n'ignora pas cette difficulté sans pouvoir lui trouver une solution durable¹⁶⁹. Sa réflexion fut largement le résultat de son appréciation des circonstances. S'il songea d'abord classiquement à la représentation des intérêts pour écarter celle des volontés, c'était avant tout parce que les ultras voulaient s'en prévaloir pour imposer leur programme à Louis XVIII, et lorsqu'il reconnut ensuite à la chambre élective une véritable légitimité, ce fut encore pour combattre la politique de réaction menée par les ultras qui s'étaient entretemps emparés du pouvoir. De fait, Royer-Collard fut incontestablement un homme d'ordre, et la légitimité signifia avant tout pour lui l'ordre, mais sa pensée ne fut cependant pas orientée par l'idée de mettre un frein à la démocratisation de la société¹⁷⁰. Il reconnut au

Collard,...sur le projet de loi relatif à la répression des délits de presse. Séance du 22 janvier 1822, *op. cit.*, p. 5).

¹⁶⁷ Voir le point de vue différent de L. Lacchè : « la monarquía va antes que la constitución (la substancia), pero esta dentro de la constitución (el ejercicio) en el momento de « modernización » de la continuidad histórica y del reformismo monárquico » et « la constitución otorgada no es una constitución constituyente », in « Las Cartas otorgadas. La teoría de l'octroi y las experiencias constitucionales en Europa postrevolutionaria », *op. cit.*, p. 288. Pour Royer-Collard, la charte a bien *constitué* le gouvernement « par la division de la souveraineté et la multiplicité des pouvoirs » (*Opinion de M. Royer-Collard,...sur le projet de loi relatif à la répression des délits de presse. Séance du 22 janvier 1822, op. cit.*, p. 4).

¹⁶⁸ Autrement dit, le roi avait renoncé à la liberté de décider opportunément de l'étendue de sa compétence et s'était démenti de son pouvoir arbitraire, préférant désormais rechercher la juste connaissance des choses qui lui faisait défaut avec le concours des chambres, plutôt que d'affirmer la perfection de sa volonté.

¹⁶⁹ À la fin de sa vie, Guizot estimera, en réunissant la Restauration et la monarchie de Juillet, que quelque trente ans d'existence, ce n'était tout compte fait pas si mal par rapport au premier Empire, au second Empire et aux différents régimes révolutionnaires.

¹⁷⁰ Pour prendre l'exemple le plus récent d'un contresens fréquent, J-F. Jacouty a écrit que les doctrinaires voulaient « encadrer et équilibrer les effets – potentiellement dangereux – d'une « démocratie qui coule à pleins bords », selon l'expression vite célèbre de Royer-Collard » (« Tradition et modernité dans la pensée politique de Royer-Collard », *op. cit.*, p. 90). Cette

contraire dans l'influence de la classe moyenne un fait « puissant et redoutable » qui tenait à sa maîtrise des intérêts nouveaux et il envisagea avec moins de réticence que Guizot la croissance de cette classe moyenne et l'ouverture du libéralisme sur la démocratie¹⁷¹. Mais, tout en reconnaissant que les institutions sont le produit de la société, il fut trop dominé par l'idée qui régnait alors de la supériorité de l'intelligence pour se déprendre de la théorie de la capacité politique et imaginer qu'un pouvoir social toujours fondé sur la raison puisse reposer un jour sur le suffrage universel. D'un autre point de vue, il ne pouvait envisager qu'une extension progressive du corps électoral afin de ne pas exagérer son importance, car il demeura partisan d'un régime représentatif dans lequel l'influence de l'opinion s'exerçait avant tout sur la législation et ne s'étendait qu'en partie à la marche du gouvernement, sans aller jusqu'à cette intime infiltration qui le rend entièrement ouvert à la chambre élective¹⁷². Il sous-estima le fait qu'une machine constitutionnelle conçue pour mettre les intérêts en discussion continuerait en fait à tourner sur sa lancée et que le développement des affaires induirait une coopération toujours plus étroite entre le gouvernement et les députés. Le conservatisme libéral enfermait en soi des contradictions devant lesquelles Royer-Collard ne cessa de s'inquiéter sans jamais leur trouver une solution pleinement satisfaisante.

On en a parfois conclu qu'il avait été seulement l'homme d'un moment et qu'un nouveau cycle de révolutions avait signifié son échec et son effacement¹⁷³. Il est plus exact d'observer qu'il conserva tout au long du XIX^e siècle un grand prestige dans le monde littéraire et intellectuel et qu'il exerça une large influence sur une partie du personnel politique de la III^e République : « C'est sur lui, écrira Georges Burdeau, qu'en dépit du suffrage universel et de l'établissement de la République reposera la démocratie rationaliste des

formule était en fait celle du ministre de la Justice, de Serre (« Le torrent coule à pleins bords dans de faibles digues qui le contiennent à peine») qui défendait ainsi son projet de limitation de la liberté de la presse. À quoi Royer-Collard répondit, en reprenant sa formule : « Oui, elle (la démocratie) coule à pleins bords dans cette belle France, plus que jamais favorisée du ciel. Que d'autres s'en affligent ou s'en courroucent ; pour moi, je rends grâce à la Providence de ce qu'elle a appelé aux bienfaits de la civilisation un plus grand nombre de ses créatures. Il faut accepter cet état ou il faut le détruire, et pour le détruire, il faut dépeupler, appauvrir, abrutir les classes moyennes » (*Opinion de M. Royer-Collard, ... sur le projet de loi relatif à la répression des délits de la presse*. Séance du 22 janvier 1822, *op. cit.*, p. 7).

¹⁷¹ M. Prélot et G. Lescuyer ont évoqué chez Royer-Collard « la vraie position toute d'accueil à l'égard d'éléments nouveaux accédant à la vie politique ». Aussi l'ont-ils rapproché de Gambetta et au contraire opposé à Guizot qui refusa obstinément la réforme électorale (*Histoire des idées politiques*, *op. cit.*, p. 550 sq.).

¹⁷² S'il admit progressivement que le gouvernement devait avoir une majorité, il refusa toujours qu'une majorité ait un gouvernement.

¹⁷³ J-P. Clément, « Une doctrine politique de style Restauration : celle de Royer-Collard », in J-Y. Mollier, M. Reid et J-C. Yon (dir.), *Repenser la Restauration*, *op. cit.*, p. 113-125). J-F. Jacouty s'est même interrogé pour se demander si Royer-Collard n'avait pas été l'« intellectuel organique » de la Restauration (« Tradition et modernité dans la pensée politique de Royer-Collard », *op. cit.*, p. 109). Il est plus exact de dire que si Royer-Collard exerça un *magister sententiarum* et qu'il s'imposa comme le maître de la haute bourgeoisie libérale, il échoua cependant à convaincre la noblesse que la société avait changé, qu'elle ne pouvait plus être gouvernée comme avant et que la royauté devait s'accommoder de la liberté.

Spuller, des J. Ferry ou des Waldeck-Rousseau »¹⁷⁴. Spuller¹⁷⁵ consacra à Royer-Collard un livre lucide dans lequel il lui manifesta une sympathie éveillée par une réelle estime pour l'homme tant public que privé. Ennemi du droit divin et du cléricalisme, homme des classes moyennes et du centre, épris de liberté et défenseur du régime représentatif, partisan d'un juste équilibre des pouvoirs et d'un gouvernement fort comme le souhaitèrent ou l'exercèrent un Gambetta, un Ferry qui réclamait qu'on laisse au gouvernement « l'initiative qui lui appartient de droit » ou un Waldeck-Rousseau qui dirigea le pays avec une autorité hautaine pendant près de trois ans, Royer-Collard ne pouvait que susciter l'intérêt de républicains appelés à combattre leurs adversaires de droite et de gauche pour construire et consolider une république modérée. Au moment très particulier où le régime, attaqué de tous côtés, paraissait vraiment, selon Paul Cambon, « au bout du rouleau », Charles-Antoine Gidel¹⁷⁶, ancien secrétaire de Jules Simon et personnage très officiel de la III^e République, en dressant un portrait louangeur de Royer-Collard, le donnait en quelque sorte en exemple aux chefs républicains : « Il est à l'entrée de la Restauration, comme un législateur, un maître. Il dirige les esprits, il prévoit les périls, il les signale, il indique la voie la plus sûre ; il ne garde du passé qu'un lest salutaire mais il sait le point fixe où veut aborder la nation française pour s'y reposer dans l'ordre et dans la liberté »¹⁷⁷. Mais au-delà même de toutes ces affinités, la III^e

¹⁷⁴ *Traité de science politique*, t. V, *L'État libéral et les techniques politiques de la démocratie libérée*, Paris, LGDJ, 1953, p. 185. Cette remarque de G. Burdeau, qui connaissait bien la III^e République, a suscité une complète incompréhension (J-P. Clément, dans son article cité à la note précédente, p. 124-125) ou, à tout le moins, un certain étonnement (J-F. Jacouty, « Tradition et modernité dans la pensée politique de Royer-Collard », *op. cit.*, p. 110). En fait, G. Burdeau était lui-même assez proche des doctrinaires. Il opposait la démocratie gouvernante à la démocratie gouvernée, critiquait le dérèglement des mécanismes de représentation et dénonçait les équivoques du pluralisme. Philosophe chrétien privilégiant la réalité des faits et le maintien de l'ordre social, comme Royer-Collard, il arrêta la démocratie au régime représentatif qui respectait « l'idée de droit » et n'entamait pas l'unité du gouvernement. Aussi peut-on comprendre qu'il ait rapproché Royer-Collard de ces républicains qui voulurent construire une république libérale et ordonnée. Royer-Collard retint également toute l'attention de Duguit et Paul Bastid a justement rappelé l'influence qu'il exerça aussi sur la pensée juridique allemande (Jellinek, Laband) au tournant des XIX^e et XX^e siècles [*Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris, Sirey, 1954, p. 220].

¹⁷⁵ Voir la thèse de Nathalie Bayon sur l'ami et le proche collaborateur de Gambetta, *Eugène Spuller (1835-1896) : itinéraire d'un républicain entre Gambetta et le Ralliement*, Villeneuve d'Ascq, Septentrion, 2006, 314 p. Malheureusement, l'ouvrage de N. Bayon est principalement consacré au parcours politique de Spuller et n'accorde qu'une place mineure à l'analyse de ses nombreuses études historiques, car Spuller fut très préoccupé, comme plusieurs de ses amis politiques, de donner une profondeur de champ au nouveau régime et de l'inscrire dans l'histoire nationale. Spuller considéra notamment que la connaissance de la pensée de Royer-Collard était essentielle pour comprendre l'évolution des idées politiques en France dont il voyait dans la République l'aboutissement. D'où ce lien entre Royer-Collard et les républicains, car « L'entreprise d'assimilation de la Révolution qui fut, en somme, la grande idée politique de la France libérale de 1814 à la fin du siècle, ce sont les Doctrinaires qui l'ont conçue » (G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. V, *op.cit.*, p. 185, note 2).

¹⁷⁶ Après avoir été professeur à Nantes et Brest, il prit successivement la direction des lycées Henri IV (1872-1878) et Louis-le-Grand (1878-1899) et rédigea un grand nombre d'ouvrages d'histoire littéraire, notamment une imposante histoire de la littérature française en quatre volumes qui fut éclipsée par celles de Brunetière et de Lanson.

¹⁷⁷ « La littérature française sous la Restauration », in *La revue générale : littéraire, politique et artistique*, n° 94, 1^{er} octobre 1887, p. 420.

République, dans ce qu'elle avait sans doute de plus substantiel, fut en parfait accord avec Royer-Collard et Émile Faguet le comprit admirablement : « Royer-Collard, disait-il, a aimé et il a curieusement cherché partout des pouvoirs limitateurs, parce qu'il était un pouvoir limitateur lui-même, à lui tout seul, et qu'il se sentait tel. Peu fait pour le gouvernement, et évitant d'en faire partie, il était tour à tour contre les empiètements du gouvernement, de la chambre, de la foule, une barrière solide, monumentale et terriblement hérissée. Il a rempli cet office, qui est utile et nécessaire dans toute société organisée selon le système représentatif, et même dans toute société, avec vigueur, avec âpreté, avec entêtement, avec dignité »¹⁷⁸.

Aussi peut-on légitimement se demander si Royer-Collard n'est pas également, dans une certaine mesure, notre contemporain. Au-delà du rapprochement entre la monarchie pré-parlementaire d'hier et la monarchie républicaine d'aujourd'hui rappelé en introduction, il faut aussi signaler, en allant plus au fond des choses, des points de jonction entre le gouvernement de la raison que défendait Royer-Collard et l'imprégnation de la démocratie contemporaine par les principes libéraux. Le recul de la violence politique et sociale, la pacification de la concurrence pour exercer le pouvoir acceptée par tous, la demande croissante d'éthique et de respect du droit, mais aussi le renforcement des compétences du Conseil constitutionnel, le recours plus large à l'expertise et à la négociation, la multiplication des autorités administratives indépendantes et le développement de la médiation, et enfin la pénétration du droit européen et du droit international dans notre droit interne ne témoignent-ils pas d'une exigence sans cesse plus grande d'équité et d'un souci accru des procédures ? La nouvelle éthique démocratique qui se dessine aujourd'hui, fondée non pas seulement sur la légitimité du suffrage universel, mais aussi sur le constitutionnalisme et sur la primauté du droit, n'est peut-être pas, paradoxalement, si éloignée qu'on pourrait le penser, sinon de toutes les règles, du moins de la finalité du libéralisme gouvernemental que Royer-Collard chercha à théoriser.

NOTICE BIOGRAPHIQUE DE ROYER-COLLARD

Pierre-Paul Royer-Collard, né en 1763, à Sompuis, dans la Marne, fils d'une famille de riches laboureurs, élevé dans la doctrine du jansénisme, fit de brillantes études classiques et enseigna les mathématiques avant de devenir avocat au parlement de Paris. Il n'eut qu'un rôle secondaire sous la Révolution. Domicilié quai d'Orléans, il se mêla au mouvement politique dans l'Île-Saint-Louis et la représenta à l'Hôtel de Ville. Proche de Bailly, il fut élu secrétaire-greffier de la nouvelle municipalité le 23 octobre 1790 et le demeura jusqu'au 10-Août. Électeur de sa section où il avait de l'influence, il porta sa parole à la Convention, en mai 1793. Très modérée, la section de l'Île-Saint-Louis, dite de

¹⁷⁸ *Politiques et moralistes du XIX^e siècle, op. cit.*, p. 303. Ce commentaire est à rapprocher du jugement de H.J. Laski : « So it was that while he admitted that the idea of traditional survival was fundamental, he insisted also that the individual by reason of his humanity has certain rights no state may contravene. He defined those rights; and he pointed out wherein they tend to the guaranty of liberty. It was a noble effort nobly sustained » (*Authority in the Modern State, op. cit.* p. 160).

la Fraternité à partir de l'automne 1792, eut alors un rôle majeur dans la dénonciation de la Commune avant les journées des 31 mai et 2 juin 1793, ainsi que dans l'agitation fédéraliste parisienne qui les suivit jusqu'à la mi-juillet. La chute de la Gironde découragea Royer-Collard et il jugea prudent de se retirer à Sompuis au début de l'été. De retour à Paris après la Terreur, il fréquenta le club de Clichy, fut élu en l'an V au Conseil des Cinq-Cents et « fructidorisé » quelques mois plus tard. Après l'anéantissement de la « Manufacture », il eut un rôle dans la réorganisation des mouvements royalistes en dirigeant un groupe de réflexion, le « Conseil royal secret », indépendant de l'« agence de Souabe » et constitué à Paris pour fournir directement, à l'insu du comte d'Artois, des avis et des informations au comte de Provence. Son mariage avec Augustine de Forges de Chateaubrun en l'an IX éloigna Royer-Collard de l'action politique et il se résigna finalement au nouveau régime en place, mais sans s'y rallier franchement. Il n'exerça aucune charge avant d'être nommé en octobre 1810, grâce à son opposition aux Idéologues ainsi qu'à ses liens avec Pastoret et Fontanes, professeur d'histoire de la philosophie à la Sorbonne où, à partir de décembre 1811, il fit connaître le spiritualisme de Thomas Reid et eut notamment pour disciple Victor Cousin qui deviendra son suppléant en 1815 (Royer-Collard restera titulaire de la chaire jusqu'à sa mort). Il joua un rôle politique important au début de la Restauration. Proche de Montesquiou, avec lequel il avait travaillé au « Conseil royal secret », Royer-Collard prit à la première Restauration la direction générale de l'imprimerie et de la librairie (service créé au ministère de l'Intérieur, le 5 février 1810) et fut nommé conseiller d'État en service extraordinaire (il le fut à nouveau en novembre 1828). Il passa en service ordinaire au comité de législation après les Cent-Jours, pendant lesquels, bien qu'ayant prêté serment à Napoléon, il reconstitua avec Pasquier un groupe de réflexion de royalistes modérés à Paris. Redoutant que la conduite de Louis XVIII ne soit trop influencée par le comte d'Artois, il envoya Guizot à Gand pour défendre une ligne de juste mesure. En se faisant élire député de la Marne en août 1815, il commença une longue carrière de parlementaire qui lui valut toute sa réputation. Doyen de la faculté des lettres de Paris, lié à l'École normale et très en vue dans les milieux académiques, il fut encore sollicité pour réfléchir à la « réformation » de l'université et il inspira les ordonnances très opposées du 17 février (création de 17 universités) et du 15 août 1815 (maintien de l'université impériale). Aussi fut-il naturellement appelé par Louis XVIII à occuper de fait la place supprimée de grand-maître en présidant la nouvelle Commission d'Instruction publique, placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur (cette Commission remplaçait l'ancien Conseil de l'université et elle prit le nom de Conseil royal en novembre 1820). Royer-Collard développa notamment l'enseignement primaire et il favorisa les matières littéraires dans le secondaire. En 1817, il créa les *Archives philosophiques, politiques et littéraires* et devint vice-président de la chambre. Mais en désaccord avec les manœuvres et les pratiques de Decazes, il abandonna la présidence de la Commission d'Instruction publique en septembre 1819 et, après l'assassinat du duc de Berry, il désapprouva le virage à droite du gouvernement et combattit l'adoption de la loi du double vote qu'il assimila à un coup d'État. Aussi fut-il écarté du Conseil d'État avec plusieurs de ses amis. Admis à l'honorariat, il refusa de percevoir une pension sur les fonds secrets du sceau. Réélu en octobre 1821, continuellement renouvelé dans la Marne (à Vitry ou à Châlons), il fut même

choisi par sept collèges électoraux en novembre 1827. Élu 3^e candidat à la présidence de la chambre, du fait de la « défection » d'une fraction de la droite antivillèliste, il se vit donner la préférence par le roi en février 1828. Reconduit dans cette fonction en 1829 et en 1830, c'est à ce titre qu'il présenta la fameuse « adresse des 221 » à Charles X. Réservé à soutenir la quasi-légitimité, bien qu'il eût prêté serment à Louis-Philippe, Royer-Collard eut après la Révolution, en dehors de quelques interventions marquantes sur la pairie en 1831, sur la presse en 1835 et sur la non-révélation en 1837, un rôle politique plus effacé. Il continua de siéger à la chambre jusqu'à son échec électoral de juillet 1842 et de participer aux travaux de l'Académie française où il avait été élu en 1827, mais il s'absenta de plus en plus de Paris pour des séjours dans sa propriété de Châteauneuf (Loir-et-Cher) où il finit ses jours en 1845.

Fecha de envío / Submission date: 6/01/2014

Fecha de aceptación / Acceptance date : 11/04/2014