

## **La conception doctrinaire de la liberté de la presse : 1814 - 1819**

La liberté de la presse est l'un des grands enjeux de la période où la France est gouvernée selon la Charte, mais elle restera un enjeu important durant tout le XIXe siècle, jusqu'à la loi de 1881 aujourd'hui encore en vigueur. Il faut rappeler d'emblée que par "presse" les acteurs politiques et le législateur de la Restauration entendent tout écrit, depuis la feuille volante ou la brochure, en passant par le livre, et jusqu'au journal - aussi est-il plus clair de parler, comme nous le ferons souvent ici, de "liberté de l'écrit". Le groupe doctrinaire se devait de porter la plus grande attention à cette question, non seulement parce qu'elle soulevait les passions (lutte contre la censure), mais aussi parce qu'elle concernait directement l'idée qu'il se faisait des rapports entre société et gouvernement. Participant aux débats politiques et théoriques sur la liberté des écrits, le groupe doctrinaire a en outre marqué le siècle par deux initiatives législatives en la matière: la loi du 21 octobre 1814 (où l'on trouve Royer-Collard et Guizot derrière le ministre Montesquiou), l'ensemble des trois lois de mai-juin 1819, présenté par de Serre (avec des interventions importantes de Broglie et Guizot, les rédacteurs, et de Royer-Collard). Si la première loi, en fait une mesure de circonstance, rétablissait la censure préalable et l'autorisation royale pour les journaux et périodiques, les lois doctrinaires de 1819 contiennent des dispositions libérales insurpassées jusqu'en 1881: elles représentent une grande avancée avant la phase de réaction qui débute l'année suivante, après l'assassinat du duc de Berry. De 1814 à 1819 il y a une évolution très sensible des doctrinaires, et

particulièrement de Royer-Collard, mais elle ne se réduit probablement pas à la simple distinction entre régime d'exception et régime légal ou constitutionnel. Pour tenter de faire la part de ce qui relève de l'opportunité, du combat politique, ou d'une conception à motivations plus profondes, il faudra prendre en compte l'ensemble du débat sur la "presse" entre 1814 et 1819, à travers cinq lois successives qu'on présentera brièvement. Il faut aussi tenir compte du lourd précédent créé par l'Empire: se dégager de l'expérience napoléonienne, pour entrer dans la voie des libertés constitutionnelles, était un déficit considérable que rencontraient les libéraux de toute tendance - ce que le premier plan, l'affrontement bruyant avec les ultras, fait parfois oublier à l'observateur d'aujourd'hui. Napoléon portait à la presse un intérêt quotidien (lors même qu'il se trouvait en campagne loin de France) et avait pratiqué une mainmise drastique sur les journaux<sup>1</sup>, ce qui, du point de vue doctrinaire, constituait bien sûr une erreur politique, mais signalait en même temps une vérité utile à dégager pour les temps modernes<sup>2</sup>.

Se trouvant conduits pour défendre la Charte (une certaine interprétation de la Charte) à soutenir le roi et son gouvernement, les doctrinaires consentent tout d'abord à reprendre la censure et l'autorisation préalable mises au point de façon très comparable sous l'Empire<sup>3</sup>. Quand ils estiment pouvoir libéraliser, c'est dans le respect d'une certaine "gouvernabilité", pourrait-on dire, et qui oppose leur libéralisme à celui plus radical et plus oppositionnel de Benjamin Constant et son groupe - sans compter les ultras, qui prônent une liberté de la presse toute d'opportunité (ainsi que cela se confirmera après 1820).

Après avoir rappelé la chronologie des mesures législatives prises en la matière, on examinera la pratique et la pensée doctrinaires à travers trois paramètres majeurs de la période : 1) la question de savoir s'il y a des délits

<sup>1</sup> Des 73 journaux parisiens présents en l'an VIII, les arrêtés successifs en réduirent le nombre à 4 en l'an VIII. Un censeur, payé par les journaux eux-mêmes, leur fut imposé. Napoléon considérant que les journaux étaient du domaine public (en quelque sorte "la voix de la France"), les expropriations se multipliaient. Lui-même allait jusqu'à écrire dans le *Moniteur* ou à recruter des plumes habiles comme Roederer ou Fiévée. Cf. André Jardin, *Histoire du libéralisme politique*, Paris, Hachette, pp.178-179, ou, de façon plus développée, André Cabanis, "Presse", in *Dictionnaire Napoléon*, Paris, Fayard, 1987.

<sup>2</sup> Sur cet intérêt pour Napoléon, voir P.Rosanvallon, *Le moment Guizot*, Paris, Gallimard, 1985, p.66, ainsi que les propos de Guizot, in Pierre Manent, *Les libéraux*, Pluriel, Hachette, 1986, t.2, pp.165-169 (repr. passage des *Moyens de gouvernement et d'opposition* : "il y a beaucoup à apprendre de Buonaparte").

<sup>3</sup> Sur la législation depuis la Révolution, voir la précieuse édition de Gabriel Peignot : *Essai historique sur la liberté d'écrire*, Paris, Imprimerie de Crapelet, 1832. En ce qui concerne particulièrement les journaux, voir C.Bellanger, J.Godechot, et alii : *Histoire générale de la presse française.1815-1871*, Paris, P.U.F., 1969, t.2.

spécifiques de la presse : cette thèse est repoussée par les lois de 1819, mais sans que soient levées toutes les ambiguïtés dans le cas des journaux; 2) le langage des “garanties” en matière de presse, qui donne lieu à une équivocité (garanties de l’individu/garanties de la société) politiquement très significative; 3) le débat sur la constitutionnalité des lois, qui mobilise l’art d’interpréter la Charte.

## I - Les lois sur la presse avant 1819

Dans la période de la première Restauration, la loi du 21 octobre 1814 due principalement (selon Barante) à Royer-Collard, mais vigoureusement appuyée par Guizot dans ses écrits, soumet à la censure “tout écrit de moins de vingt feuilles d’impression” (soit 320 pages in-8°), et stipule que “les journaux et écrits périodiques ne pourront paraître qu’avec l’autorisation du roi”; de plus, dans son titre II, cette loi instaure une police de l’imprimerie et de la librairie très rigoureuse, qui ne sera assouplie qu’en 1868 : obligation d’être breveté par le roi, d’être assermenté, saisie et séquestre sans limite assignée dans le temps (il suffit que l’ouvrage soit déféré aux tribunaux)<sup>4</sup>. Mais les dispositions du titre I devaient prendre fin en même temps que la session parlementaire de 1816 : la loi était explicitement une loi d’exception, quoique le ministre, l’abbé de Montesquiou, ait eu la maladresse de ne pas la présenter d’emblée dans cette optique, de n’y venir qu’après cinq jours de débat, sous forme d’amendement, tout en faisant... l’éloge de la censure sous Louis XIV<sup>5</sup>. Après l’intermède des Cent-Jours (où l’Acte additionnel de Benjamin Constant reconnaissait l’entière liberté de la presse et le recours au jury), les deux lois suivantes restèrent dans le provisoire : celle du 28 février 1817 et celle du 30 décembre de la même année, présentée l’une par Decazes et l’autre par Pasquier, reconduisent l’autorisation du roi pour les journaux, sur une période limitée. Entretemps, il y avait eu la loi du 9 novembre 1815 sur “les cris séditieux”, extrêmement sévère puisque, outre l’amende et l’emprisonnement, elle prévoyait la déportation; elle concernait aussi bien les écrits, “tous écrits” (article 5), imprimés ou non, et punissait les menaces envers le pouvoir royal ou les provocations à son renversement, ou “les nouvelles tendant à alarmer les citoyens sur le maintien de l’autorité légitime”.

<sup>4</sup> Texte de la loi in J.-B.Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances...*, t.19 (1827), pp.272-274.

<sup>5</sup> Guizot regrette cette erreur de tactique dans ses *Mémoires pour servir à l’histoire de mon temps* Paris, Michel Lévy, éd.1875, p.49, mais on verra que chez lui les choses n’étaient pas si claires

Dans ces législations d'exception, le trait commun consistait à considérer l'écrit comme une activité spécifique, source de *délits spécifiques* - bien que la dernière loi citée innovât, en unissant la parole à l'écriture -, tout en refusant l'appréciation par le jury, y compris sous la forme d'un jury spécial d'experts (dont Sieyès avait fait la proposition dans un rapport de janvier 1790)<sup>6</sup>. D'autre part, il était clair que la presse, au sens large du terme, était de la compétence du gouvernement, non seulement parce qu'il devait y avoir une vérité officielle, de bonnes et de mauvaises doctrines, mais parce que les journaux bénéficient d'un "privileège" selon le terme employé par Decazes dans la défense de son projet de loi. A l'encontre de ceux qui font valoir qu'un journal est une propriété, donc protégée par la Charte, Decazes dit des journalistes : "ils n'ont qu'une concession, un privilège, ou du moins leur propriété, si on peut ainsi l'appeler, est comminatoire et conditionnelle"<sup>7</sup>. Puisque le roi a rendu leur bien à ceux que l'Empire avait expropriés, et ce en vertu de la loi de 1814, "en rendant cette propriété à ses anciens maîtres, /le roi/ leur a donné un nouveau privilège; de sorte qu'ils tiennent également de lui et leur ancienne propriété et leur nouveau privilège". Dans un marché d'allure cynique, Decazes concluait que par ce monopole donné "sur leurs nombreux concurrents, /les journalistes/ se sont soumis à cette surveillance et à cette censure dont on prétend les affranchir" (*ibid.*, XIX, 71). Sur ces trois aspects (délits spécifiques, refus du jury, théorie du "privileège"), les lois de 1819 représentent une avancée décisive : elles vont prendre le problème autrement.

## II - Les perspectives nouvelles : non-spécificité et spécificité de la presse

### 1. - Le retour au droit commun

Les trois projets de loi doctrinaires sont présentés par de Serre à la Chambre des députés le 22 mars 1819 (A.P., XXIII, 323). Ils ont pour caractéristique - selon une idée développée par Guizot - de considérer la presse comme un "instrument" pur et simple et non comme une activité spécifique; de ce fait, la presse rentre dans le droit commun, et, suivant une formule du ministre qui sera souvent répétée par la suite: "Il n'y a point de délits particuliers de la presse". L'activité d'écrire, d'imprimer et de faire paraître relève d'une catégorie plus large, celle de "publication", c'est-à-dire, au sens littéral, confier au public. Selon

<sup>6</sup> Rapport au nom du Comité de constitution : *Archives parlementaires*, 1ère série, t.XI, p.259.

<sup>7</sup> *Archives parlementaires*, 2ème série, t.XVII, p.415 (désormais : A.P., XVII, 415)

la glose que donnera de Broglie dans un rapport à la Chambre des pairs (A.P., XXIV, 255-264), une “publication” réprimandable peut recourir au cri, à la parole ou à l’impression : elle est alors la réalisation d’une *intention de nuire à autrui*, intention qui passe de la sphère privée à la sphère publique. Revenant à l’inspiration qui était celle de Sieyès, de Broglie ajoute : “L’exercice d’une faculté quelconque est de droit naturel; les lois disposent les limites, les lois prononcent des restrictions” si cet exercice vient à blesser autrui. En conséquence, la loi punit la “provocation publique aux crimes ou délits” (en protégeant particulièrement le trône et les Chambres), la diffamation (qui remplace désormais la calomnie) et l’injure publiques. Modifiant sur certains points le Code pénal et abrogeant la loi sur les “cris séditieux”, la loi de Serre du 17 mai 1819 fournit pour la première fois une nomenclature des délits et une échelle graduée des peines. Cependant, elle introduisait aussi une notion toute nouvelle qui inquiéta l’opinion libérale : l’“outrage à la morale publique ou aux bonnes moeurs”, à quoi on rajouta en séance la “morale religieuse”. De Broglie dût reconnaître que, à travers ces dénominations générales, ce n’était plus un *individu* particulier qui était protégé<sup>8</sup> et que, d’une certaine façon, le délit d’opinion risquait d’être réintroduit; mais ce serait au jury de décider et de dire s’il y avait eu ou non intention de nuire envers la “morale publique” : “Le mot était nouveau - explique le rapport de Broglie -, il pouvait être critiqué; mais il avait au moins l’avantage de ne rien exclure et de ne rien désigner” (A.P., XXIV, 261). Comme l’avait ingénieusement expliqué quelques temps auparavant Royer-Collard<sup>9</sup> là où il y a de façon inévitable “de l’arbitraire”, il faut le jury, qui intervient comme un “arbitre”, un juge prudentiel.

## 2. - Le cas des journaux

Mais les projets de Serre contenaient une contradiction plus décelable; il n’y avait plus de délits de presse spécifiques, et pourtant le troisième projet s’intitulait “Des journaux et écrits périodiques”. Dans son exposé des motifs, le ministre avoue que les journaux, “publications d’une nature toute spéciale, doivent être soumis à une législation spéciale”. Il justifiait ainsi cette entorse à la

<sup>8</sup> Lors de la phase de réaction, quand de Serre présente la loi du 22 mars 1822, il est question des outrages et dérisions envers “la religion de l’Etat” (art.1er). Commentant cette formulation, un juriste de Juillet écrit : “Outrager une religion, c’est outrager tous ceux qui la professent; la loi, qui vengerait l’injure faite à chacun d’eux, doit, à plus forte raison, venger l’injure commune” (Ad. de Grattier, *Commentaire des lois de la presse...*, Paris, Librairie Alphonse Delhomme, 1847, t.2, p.36).

<sup>9</sup> Débat sur le projet Pasquier, 16 décembre 1817, A.P., XX, 4 et suiv. et Barante, *La vie politique de M.Royer-Collard*, Paris, Didier, 1861, t.I, p.530 (désormais : Barante, I, 530)

doctrine de l'instrument neutre : "Un journal est une véritable tribune d'où l'écrivain peut parler à des milliers d'abonnés ou de souscripteurs". En accord avec ses amis doctrinaires, de Serre concluait que le journalisme "remplit une véritable *fonction*, exerce un véritable pouvoir, et la société a le droit de s'assurer que cette fonction sera fidèlement remplie, que ce pouvoir ne sera point dirigé contre elle et contre ses ennemis".

Si cette thèse recoupe bien la célèbre distinction entre le vote comme pseudo-droit et le vote comme authentique fonction sociale, par ailleurs elle s'accordait assez peu avec l'affirmation de Broglie - qui était aussi celle de Constant, de Charles Comte<sup>10</sup> et de nombre de libéraux - selon laquelle la "publication" est l'exercice d'une faculté de droit naturel. La conséquence de la thèse du journalisme-fonction était le *cautionnement* (qui ne disparaîtra qu'en 1881) : il revint à Royer-Collard d'en donner la justification la plus flamboyante, dans son discours classique du 3 mai 1819<sup>11</sup>. A Constant qui lui objectait la théorie de l'instrument, l'orateur répond sous forme de question : "Publier des opinions et entreprendre un journal, est-ce la même chose ?". Le journal étant une "entreprise", ayant un "entrepreneur", il faut qu'il assume des "engagements" de compétence intellectuelle et morale et de solvabilité financière. Accusé de vouloir raréfier les journaux, selon des précédents connus, Royer-Collard répond que, effectivement, il ne s'agit pas de multiplier ces derniers mais d'*organiser* l'influence politique :

"Le nombre des journaux n'est pas donné par le nombre total des lecteurs, mais par celui des opinions dominantes (...). Toute opinion qui a un certain nombre de partisans fait exister un journal qui a pour elle le mérite de la défendre (...). Et puisque ce sont les journaux qui constituent les opinions dans la société, et qui sont en quelque sorte leur gouvernement, il est de l'intérêt des partis d'être constitués en eux-mêmes, et pour eux-mêmes, sur le même plan que la société à laquelle ils appartiennent".

Thèse capitale puisque s'y expose le coeur du projet doctrinaire, tel que le résume Pierre Rosanvallon : la presse est "un moyen essentiel d'interpénétration

---

<sup>10</sup> Comte écrivait que "la faculté de divulguer ses opinions est aussi naturelle à l'homme que la faculté de faire usage de ses mains (...). Une loi sur la liberté des opinions ou sur la liberté de la presse serait donc aussi ridicule qu'une loi sur la liberté de la voix, sur la liberté de la plume, ou sur la liberté des mains : il n'y a qu'une longue tyrannie qui ait pu faire demander des lois sur un tel sujet" (*Réflexions sur le projet de loi relatif aux crimes et délits commis par la voie de la presse ou autre moyen de publication*, extrait du 17e volume du *Censeur européen*, Paris, 1819). Mêmes propos dans *La Minerve*, article anonyme, dû à Comte d'après Hatin, *Manuel théorique et pratique de la liberté de la presse*, 1868, t.1, p.172.

<sup>11</sup> Voir A.P., XXIV, 173. Egalement : Barante, I, 481.

du gouvernement et de la société”<sup>12</sup>. L’élite sociale qui, par l’aisance et les lumières, a le droit de posséder les journaux, *organise* les talents en sorte que ceux-ci, au lieu de se tourner vers la surveillance d’un pouvoir rabaisé (attitude visible chez Constant), agissent comme “moyens de gouvernement”<sup>13</sup> au sein même de la société. Par le “gouvernement des opinions et des partis” dont il annonce la venue, Royer-Collard retient la leçon de Napoléon: ce sont les opinions qui mènent le monde, aussi la presse journalistique est-elle d’intérêt national. Mais au lieu de confier ce gouvernement à l’arbitraire de l’administration<sup>14</sup>, il faut le remettre à la société elle-même, à la souveraineté de la raison.

Cette conception d’un débat public restreint aux organes influents est visiblement la cible de Tocqueville lorsqu’il critique ceux qui, en France, croient atténuer les effets de la presse “en la concentrant”. A la vision doctrinaire, il oppose l’idée américaine : “ C’est un axiome de la science politique aux Etats-Unis que les seuls moyens de neutraliser les effets des journaux est d’en multiplier le nombre”<sup>15</sup>. Observant qu’il n’y a en Amérique ni patente, ni timbre, ni cautionnement, Tocqueville n’a pas de peine à percevoir dans l’attitude doctrinaire un effet, parmi d’autres, de la centralisation française : pareille conception aménage et libéralise la situation léguée par l’Empire, elle ne la bouleverse pas complètement<sup>16</sup>.

### 3 . - L’évolution suivie par Royer-Collard

Il est d’ailleurs révélateur d’observer l’évolution qui est celle de Royer-Collard, lorsqu’il parle des “partis” qui se disputent l’influence à exercer aussi bien sur les journaux que par les journaux. Au moment où il soutient le projet

<sup>12</sup> Rosanvallon, *Le moment Guizot*, éd.cit., p.67.

<sup>13</sup> Selon le titre de l’ouvrage de Guizot : *Des moyens de gouvernement et d’opposition dans l’état actuel de la France*, 1821. Voir l’édition par Claude Lefort de cet ouvrage : Paris, Belin, 1988.

<sup>14</sup> En dehors des modalités de la censure, Napoléon unissait l’idée d’un métier spécifique, à effets politiques, avec le nécessaire dirigisme d’Etat. Ainsi, en matière de brevet des imprimeurs, il disait au Conseil d’Etat, le 12 août 1809 : “L’imprimerie n’est point un commerce; il ne doit donc pas suffire d’une simple patente pour s’y livrer; il s’agit ici d’un état qui intéresse la politique, et dès lors la politique doit en être juge. Les imprimeurs doivent être assimilés aux notaires, aux avoués, qui n’entrent que dans les places vacantes et qui n’y entrent que par nomination” (Cité à propos de la loi du 11 mai 1868, Dalloz, LXVIII, 4, 63).

<sup>15</sup> *De la démocratie en Amérique*, Pléiade, 1992, p.207.

<sup>16</sup> Guizot lui-même, dans une importante intervention pour soutenir le troisième projet de loi (3 mai 1819, Chambre des députés, A.P., XXIV, 166), développe l’importance de la centralisation en cette matière. “Chez nous, dit-il, le gouvernement et l’administration sont étroitement unis, ou plutôt c’est une seule et même chose”.

Pasquier, il affirme : “Personne n’ignore aujourd’hui que pour les sociétés modernes éparses sur de vastes territoires et qui ne se réunissent jamais dans une délibération commune, la libre publication des *opinions individuelles* par la presse n’est pas seulement la condition de la liberté politique, mais qu’elle est le principe nécessaire de cette liberté, puisqu’elle seule peut former au sein d’une nation une opinion générale sur ses affaires et ses intérêts” (A.P., XX, 4 - Barante, I, 341).

D’un point de vue libéral classique, c’est la rencontre et le frottement des opinions individuelles qui engendre l’opinion générale : cette thèse était défendue par Royer-Collard le 16 décembre 1817. Un an plus tôt, à propos du projet Decazes, l’orateur doctrinaire affirmait que la Révolution était encore proche et trop près de recommencer, que, de ce fait, les journaux étaient la proie des *partis* : “Là où il y a des partis, les journaux cessent d’être les organes d’opinions individuelles et isolées”. Et il ajoutait cette formule significative : “Quand les partis font des journaux, on n’en lit pas d’autres (...) il faut qu’ils meurent pour que nous n’ayons plus à les craindre” (Barante, I, 313-314). Mais cette critique est toute d’opportunité politique : il y a de bons et de mauvais partis; la pensée véritable du chef de file doctrinaire, c’est d’assurer la prépondérance d’un certain type de “partis”, l’opinion de cette classe moyenne qu’il identifie à la nation. “En elle réside aujourd’hui la véritable France; c’est elle qui a reçu la Charte; c’est elle qui la possède; c’est pour elle que vous faites des lois”. Royer-Collard parle ici de la nation, mais il parle ailleurs de la classe moyenne dans les mêmes termes. Du point de vue doctrinaire, agir sur l’opinion par le moyen de la presse, ce n’est jamais que rendre à elle-même la société nouvelle. Selon la formule remarquable de Rémusat, par la liberté de la presse, “la société se fait spectacle à elle-même”<sup>17</sup>. De même encore, Guizot écrit à propos des lois de 1819 : “On y reconnaissait un sincère dessein de garantir la liberté, mais aussi un soin assidu de ne point désarmer le pouvoir”<sup>18</sup>. Il accuse le côté gauche de la Chambre des députés (Constant, Manuel, Chauvelin, Bignon) d’avoir cherché à rétablir le statut d’“orateurs populaires” qu’ils avaient acquis dans la Chambre des Cent-Jours. Ainsi le problème français reste-t-il, pour chaque camp, de sortir de l’hypothèque impériale, c’est-à-dire du mélange d’autoritarisme et de démagogie envers la souveraineté du peuple : un défi que l’on se renvoie réciproquement des ultras aux constitutionnels ou aux doctrinaires, des doctrinaires aux indépendants.

<sup>17</sup> Cité in P.Rosanvallon, *Le moment Guizot*, p.68.

<sup>18</sup> *Mémoires pour servir à l’histoire de mon temps*, éd.cit., t.1, p.179.

### III - Le langage des garanties

#### 1. - Garanties individuelles et garanties de la société

Dans la pensée de l'époque, le cautionnement imposé par la loi du 9 juin 1819 sur les journaux (10 000 F pour les quotidiens et 5 000 F pour les périodiques en région parisienne, à quoi il faut ajouter le timbre), relève d'une problématique plus large mais qui représente aussi un champ de tensions pour la pensée libérale et constitutionnaliste : l'idée des "garanties" nécessaires. Si, depuis la Révolution, les libéraux sont d'accord pour considérer que le propre du gouvernement moderne est de garantir les droits et libertés<sup>19</sup>, un partage et parfois un conflit s'opèrent entre "garantir les droits individuels" et "garantir les droits de la société". Alors que la première conception est érigée contre les atteintes du pouvoir - cet "arbitraire" que Benjamin Constant a brillamment caractérisé dans son livre *Des réactions politiques* (chap.9) -, la seconde perspective est plus mouvante et plus ambiguë. La "société", est-ce un terme qui couvre tous les autres individus pouvant être lésés, comme c'est le cas dans les articles 4 et 5 de la Déclaration de 1789<sup>20</sup>? Ou bien "société" désigne-t-il en fait le pouvoir gouvernemental qui, en matière de presse, se donnerait les moyens d'éviter les critiques gênantes sous couleur de protéger ladite société ?

A l'extrême, la notion de "garanties" va souffrir des interprétations entièrement opposées - ce que confirme bien le débat parlementaire sur la presse : tout le monde a le mot "garanties" à la bouche, pour des arrière-pensées divergentes. On a vu que dans la mouvance doctrinaire, le cautionnement est vanté comme influence naturelle et légitime des classes moyennes, qui agissent non comme une faction sectaire mais comme organes de la raison et de l'intérêt national. Il ne faut pas oublier que l'essentiel du diagnostic doctrinaire (cf. supra Royer-Collard) concerne le déchirement de la France, auquel il faut mettre fin par la Charte, ce pacte de "transaction", et par ce que Guizot appelle la "raison publique", qui doit être révélée depuis le sein de la société. Pour ces hommes, "garanties à donner à la société" prend un sens sérieux et nullement hypocrite : si la société est gérée modérément, bourgeoisement, le pouvoir n'a plus à déguiser de basses oeuvres en matière de presse. La société, explique Guizot commissaire

<sup>19</sup> Sur cette question sous la Révolution, voir notre étude : "Garantir les Droits de l'homme : 1791-1793", *The Tocqueville Review. La Revue Tocqueville*, vol.XIV, 1993, pp.49-65.

<sup>20</sup> Article 4 : "L'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celles qui assurent aux autres membres de la société la jouissance de ces mêmes droits". Article 5 : "La loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société".

du roi à la Chambre des députés, a besoin de garanties “comme pour les médecins, les pharmaciens, les avocats, les notaires, les ministres de la religion” (A.P., XXIV, 164).

Benjamin Constant, hostile à une telle perspective, avait répondu en termes cinglants: “Je me refuse à cette sorte d’aristocratie intellectuelle qui ferait regarder les lumières et la raison comme le partage exclusif d’une partie de la société. (...) A qui demandez-vous des garanties en admettant le projet de loi ? Est-ce aux lumières ? Non sans doute, c’est à la fortune” (*ibid.*, p.168). La prétention à des garanties qu’il faudrait accorder à la société entraînait dès lors une difficulté constitutionnelle, dont les doctrinaires se sortaient avec peine.

## 2 . - *Le problème de la constitutionnalité des lois*

En effet, l’un des aspects importants de tout le débat sur les écrits en cette période concerne l’interprétation qu’on pouvait donner de la Charte: l’idée qu’une loi “inconstitutionnelle” ne pouvait être votée est constamment et explicitement exprimée (même si elle couvrait des arrière-pensées diverses). Par exemple, le rapporteur de la Chambre des députés, Raynouard, repousse en août 1814 le projet Montesquiou, au motif de son caractère “inconstitutionnel” (A.P., XII, 227).

La Charte, dans son article 8, était ferme : “Les Français ont le droit de publier et de faire imprimer leurs opinions en se conformant aux lois qui doivent réprimer les abus de cette liberté”. D’une part, la Charte avançait déjà la notion féconde d’acte destiné à “rendre public”, d’autre part, elle n’autorisait pas de censure préalable. Selon les termes techniques en usage : elle fondait le “régime répressif” contre tout “régime préventif”. C’est pourquoi les trois lois d’octobre 1814, février 1817 et décembre 1817 ne pouvaient relever que de la catégorie des lois d’exception (autorisation du roi et/ou censure). A vrai dire, selon Hatin<sup>21</sup>, on avait beaucoup discuté dans le Comité de constitution réuni par Louis XVIII à propos de cet article : une rédaction primitive disait “prévenir et réprimer”. Montesquiou, l’un des rédacteurs, prétendit que c’était la même chose, et dans l’esprit de beaucoup de défenseurs du pouvoir royal, il ne fallait pas renoncer à la prévention : Barante suggère qu’en 1814 Guizot et Royer-Collard ont une

<sup>21</sup> Hatin, *Histoire politique et littéraire de la presse en France*, Paris, Poulet Malassis, 1861, t.8, p.42. Pour plus de développements : Vaulabelle, *Histoire des deux Restaurations*, Paris, Garnier, éd.1874, t.2, pp.169-170.

sympathie plus que circonstancielle pour la prévention<sup>22</sup>. Cette controverse devait rebondir en 1819, car le cautionnement n'était pas prévu par la Charte, tandis qu'elle stipulait sur le cens d'élection (300 F.) et d'éligibilité (1 000 F.). D'où la gêne très perceptible du groupe doctrinaire. Guizot doit avouer que si la loi est répressive, elle se propose surtout d'empêcher de commettre : car il faut garantir la société "pour assurer sa conservation" (A.P., XXIV, 164). C'est même, dit-il, une "prévention indirecte"; comme, de plus, il compare ce type de garantie aux capacités, le parallèle avec le droit électoral devenait inévitable. Présentant le projet à la Chambre des pairs, de Serre affirme que c'est une mesure "non de prévention (...) mais de précaution" (*ibid.*, p.255). Le distinguo était peu convaincant.

Aussi Benjamin Constant peut-il infliger à bon compte une leçon de droit constitutionnel au camp ministériel<sup>23</sup>. Dans un premier temps, dira-t-on que la loi ramène la presse au droit commun ? "Le droit commun veut que celui qui abuse d'un instrument /comme le journal/, pour commettre un délit ou un crime, soit puni. Mais le droit commun ne veut pas que celui qui se sert d'un instrument donne caution qu'il n'en abusera pas". Dans un second temps, dira-t-on plutôt que les journaux réalisent un usage particulier de l'instrument de presse ? Alors, "reconnaissez qu'après cinq ou six lois d'exception sur les journaux<sup>24</sup> vous faites à leur égard une septième loi d'exception". Enfin, si l'on en vient à la Charte, poursuit Constant, comment peut-on prétendre que cette loi rentre dans le régime répressif ? "Direz-vous qu'un cautionnement, qui doit être fourni avant qu'un journal commence, est une mesure de répression ? Réprime-t-on ce qui n'a pas eu lieu, ce qui ne peut pas avoir eu lieu, puisqu'avant le cautionnement rien n'a pu être fait ?".

Se battant selon son habitude sur les principes, Constant engageait un tournoi avec Guizot commissaire du roi, et livrait un message qui allait marquer

<sup>22</sup> Barante, I, 143. Cette thèse est aussi celle de Duvergier de Hauranne (*Histoire du gouvernement parlementaire*, t.2, 1857, pp.241-242). Commentant les deux brochures de Guizot de l'époque (*Quelques idées sur la liberté de la presse* et *Sur le nouveau projet de loi relatif à la presse*), l'auteur écrit : "Dans la pensée du gouvernement il ne s'agissait pas d'une mesure provisoire et exceptionnelle, mais d'une loi définitive et organique", ce que semblait dire le préambule de la loi signé par le roi : "Nous avons pensé que notre premier devoir était de donner sans retard/à nos sujets/ les lois que la Constitution ne sépare point de la liberté même, et à défaut desquelles le droit accordé par la Charte constitutionnelle *resterait sans effet*" (A.P., XII, 105). La censure devenait un effet de la Charte ! Rappelons également que quelques jours après, Guizot fut nommé censeur par une ordonnance royale.

<sup>23</sup> Voir tout son discours, très remarquable : A.P., XXIV, 167-171, 3 mai 1819.

<sup>24</sup> Cinq en fait, avec la loi "sur les cris séditieux", mais il y avait eu également des ordonnances royales.

tout le siècle : la lutte contre le cautionnement fera de ces textes parlementaires une sorte de mémoire jurisprudentielle. Sous le Second Empire, par exemple, Emile Ollivier et Edouard Laboulaye s'y réfèrent pour constater que rien n'a progressé depuis.

Il en va de même pour l'autre supposée garantie, concernant les imprimeurs. Le projet de Serre imposait aux possesseurs de journaux une déclaration indiquant les propriétaires ou éditeurs responsables "et l'imprimerie dûment autorisée dans laquelle le journal ou écrit périodique doit être imprimé". Ces "deux petits mots", remarque Constant, "confirmeraient la législation, et même la pratique, plus fâcheuse que la législation, en vertu de laquelle l'état des imprimeurs est à la discrétion du pouvoir".

## Conclusion

Défenseurs de la Charte, dont ils font une certaine lecture (par exemple pour la solidarité complète du roi avec les ministres)<sup>25</sup> les doctrinaires s'exposent à se voir combattus sur le terrain même de la Charte. Les contradictions ne manquent pas dans leurs interprétations successives, comme leurs adversaires l'ont souligné. Ainsi, Royer-Collard déclare en 1816 (projet Decazes) : "Je ne conclurai pas que les journaux soient hors de la Charte". Mais il affirme en 1819 : "Les journaux sont au-delà de la Charte (...), ils ne se rencontrent pas dans les publications garanties par la Charte".

Exercice qui tient du funambulesque, et qui dénote la fragilité de la position doctrinaire. Cet aspect ne doit pas dissimuler le progrès incontestable que ce courant a apporté, à ce moment de déchirement entre les "deux peuples", selon l'expression de Louis XVIII<sup>26</sup>. L'introduction du jury, notamment, qui fait l'unité du camp libéral, reste au crédit des doctrinaires ( mais à la suite de l'Acte additionnel). Il revient à Royer-Collard d'en avoir prononcé un éloge célèbre :

---

<sup>25</sup> On peut opposer, à ce point de vue, la thèse bien connue de Constant : "Si l'on confondait le roi avec ses ministres, on ne pourrait défendre la monarchie sans renoncer à la liberté, ni la liberté sans compromettre la monarchie" (*Observations sur le discours prononcé par S.E. le ministre de l'intérieur à propos du projet de loi sur la liberté de la presse*, texte de 1814 in *Oeuvres de Benjamin Constant*, Pléiade, 1957, p.1282) - et celle développée d'abord par Royer-Collard: "Dans un gouvernement constitutionnel, le roi n'agit que par des ministres responsables dont il ne peut être séparé; ceux-ci, à leur tour, ne peuvent être séparés de la volonté royale dont ils sont les organes nécessaires" (Sur le projet Decazes, Barante, I, 317). Sur l'évolution suivie par les doctrinaires en matière de gouvernement constitutionnel, voir la contribution dans le présent recueil due à Benoît Yvert, ainsi que la récente mise au point par Emmanuel de Waresquiel, "Les doctrinaires ou l'éloge du centre (1816-1820), *Commentaire*, n°62, été 1993, pp.349-357.

<sup>26</sup> On connaît la formule : "Je ne veux pas être le roi de deux peuples".

“Le jury remplit dans l’exercice du pouvoir judiciaire la même destination qui est assignée à la Chambre électorale dans l’exercice du pouvoir législatif; (...) députés, vous êtes le pays qui concourt aux lois; jurés, vous êtes le pays qui concourt aux jugements” (Barante, I, 351).

Plaidant pour l’introduction du jury, sans être écouté à ce moment -il s’agit du projet Pasquier dont Royer-Collard se démarque en partie-, l’orateur appelait à sortir de ce que son jeune ami Camille Jordan avait appelé, plus brutalement, le “constitutionnalisme bâtard” de la France (13 décembre 1817, A.P., XIX, 738). Ensuite, avec l’introduction du jury, organisée par les lois de 1819, on peut considérer que beaucoup de chemin a déjà été parcouru (même si le XIXe siècle va revenir maintes fois sur l’acquis) : il faut se souvenir que cinq ans plus tôt, le duc de Feltre avait affirmé, à la Chambre des pairs, que la censure n’était pas inconstitutionnelle, et que, “après tout, peu importait, vu que, dans le vieux droit public français, *si veut le roi, si veut la loi*”<sup>27</sup>.

*Lucien Jaume*

---

<sup>27</sup> Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire*, t.2, p.263.