

Pasquale Pasquino *

Sur la théorie constitutionnelle de la monarchie de Juillet

« Monarchie constitutionnelle ¹ ** » est l'intitulé donné aux différentes formes de gouvernement qui, au cours du XIX^e siècle, se sont imposées dans la plupart des pays européens. Le terme n'apparaît pourtant pas dans la typologie de la monarchie récemment proposée par S. Rials². Rien d'étonnant, si l'on songe à la difficulté qui caractérise l'histoire de la monarchie constitutionnelle et qui relève, comme le souligne l'historien allemand F. Hartung, de la définition même de cette forme politique, qui est loin d'être univoque³. On pourrait même soutenir, avec C. Schmitt, que la monarchie constitutionnelle, loin d'être une forme politique autonome, n'est qu'un simple « compromis » entre la monarchie pure et la démocratie républicaine⁴; pourtant, elle a bien représenté à la fois un mythe⁵ et un programme politique qui au XIX^e siècle ont mobilisé des forces sociales, justifié un combat politique et produit un corpus de doctrines flou mais imposant. C'est précisément ce mythe et ses formes historiques que je voudrais analyser ici.

*

L'idée de « monarchie constitutionnelle » existe dans l'imaginaire politique français bien avant la création du terme. Elle est liée au système du gouvernement anglais, objet de la réflexion de Montesquieu et de Delolme⁶. Monarchie constitutionnelle assez singulière, la monarchie anglaise, à la différence de toutes celles qui essaieront de l'imiter, n'aura jamais besoin de se donner une constitution écrite. Et pourtant, le « modèle anglais », de 1789 à 1848, n'a cessé de représenter un idéal pour tous ceux qui — de Lally-Tollendal à Guizot⁷ — ont cherché à établir en France une monarchie constitutionnelle.

Le mot d'ordre de 1791 « terminer la Révolution⁸ » traduit chez

* Université de Turin.

** Voir notes p. 122.

les libéraux et les Doctrinaires, après la Terreur et l'Empire, l'idée de mener enfin la France à sa *Glorious Revolution* et d'établir un *Bill of Rights*⁹. En 1830, la Charte octroyée par les Bourbons et violée¹⁰ par Charles X fait revivre 1688. Louis-Philippe s' imagine en Guillaume d'Orange¹¹, Guizot en Lord Shaftesbury¹² : la Charte devient une *vérité*¹³, la monarchie constitutionnelle est établie et la liberté s'installe en France avec son cortège de bienfaits. Mais le rêve anglais ne durera pas l'espace d'une génération. 1848 va consommer l'échec de la monarchie constitutionnelle, ouvrant à nouveau l'horizon républicain. En 1830 encore plus qu'en 1814, la Charte représente une pièce essentielle du nouvel ordre politique. Mais que représente la Charte au juste, pour la monarchie de Juillet?

Dans le débat intellectuel de la première moitié du XIX^e siècle, trois conceptions s'affrontent, qui mettent l'accent sur la constitution comme fait, comme acte ou comme pacte et contrat. La première, que les Allemands appellent « *gewachsene Verfassung*¹⁴ », est celle que Rehberg et Hegel opposent à la Révolution française¹⁵ pour répondre à deux finalités différentes. La constitution ne saurait être ni un produit de l'activité du législateur, ni le résultat d'une déduction rationnelle à partir des principes du droit. Elle est l'effet spontané d'un processus historique impersonnel, se réalisant dans le devenir de la vie d'un peuple. À l'inverse de cette conception on trouve l'idée de Sieyès pour lequel la constitution n'est que le fruit de la décision de la nation titulaire du pouvoir constituant¹⁶, l'acte définissant la nature et la forme de l'unité politique. La constitution comme contrat se situe entre ces deux conceptions.

C'est cette catégorie qu'utilisent la plupart des auteurs contemporains à propos de la Charte de 1830¹⁷. Lorsque le roi lui-même prête serment à la nouvelle Charte constitutionnelle, le 9 août 1830, c'est en prononçant des mots tels que « pacte d'alliance¹⁸ », qui renvoient à l'idée du dualisme des pouvoirs. Ce pacte implique l'existence de plusieurs sujets politiques parmi lesquels il établit un accord afin de fixer les limites de la liberté et les règles du gouvernement, ce qui présuppose l'existence d'un conflit et une volonté commune d'y mettre fin¹⁹.

F. Berriat-Saint-Prix, l'un des premiers spécialistes du droit constitutionnel, remarque qu'autrefois « on nommait Chartes ou Chartres les actes par lesquels les rois, moyennant finance, ou cédant à la force des armes, affranchissaient du servage féodal les habitants des villes », et cite « la grande Charte d'Angleterre, extorquée au roi Jean par les seigneurs ligués contre lui²⁰ ». Le rapport qu'il établit ensuite entre la Charte française et la *Magna Charta Libertatum*²¹ trace entre ce précédent et la forme française de la monarchie constitutionnelle une généalogie fondée sur la fiction du pacte entre le peuple et le roi, qu'il nous faut examiner. Car, s'il est hors de doute que la Charte de 1830 a été présentée comme un

contrat de ce type — la procédure de révision²², l'abolition du préambule de Louis XVIII²³ et le serment de Louis-Philippe en témoignent —, encore faut-il s'interroger sur la nature dualiste du pouvoir, préalable indispensable au contrat constitutionnel.

Toute l'histoire constitutionnelle de l'Europe²⁴ est traversée, depuis la fin du Moyen Âge, par l'élaboration de contrats de gouvernement (« *Herrschaftsverträge*²⁵ »). Premiers fondements de l'État moderne, ces contrats donnent un statut juridique aux rapports qui lient le prince et les assemblées d'état²⁶. Largement répandue, cette structure dualiste du pouvoir²⁷ a longtemps survécu en Angleterre, si bien que la révolution de 1688 apparaît comme la restauration de l'ordre ancien mis en question par les Stuarts : le *Bill of Rights* s'inscrit ainsi dans le sillage de la *Magna Charta*. En France, en revanche, l'évolution constitutionnelle suit un parcours différent, comme on va le voir par la suite, après quelques remarques sur la Charte de 1830.

Du point de vue formel, la Constitution en 1830 relève de la coopération des Chambres et du roi²⁸. La forme du gouvernement est monarchique et les pouvoirs du roi sont assez étendus : chef suprême de l'État, le pouvoir exécutif lui appartient ; et il partage le pouvoir législatif avec les Chambres ; sa personne est inviolable et sacrée et toute justice émane de lui (art. 12, 13, 14 et 48). Il faut rappeler que ce n'est pas la Charte qui introduit la monarchie. Car elle est assumée comme une donnée préexistante dont on ne met pas en cause le fondement juridique. En conséquence, la Chambre des pairs n'est qu'une excroissance de la puissance royale²⁹. Comme l'écrit W. Näf : « C'est la volonté du roi qui nomme les pairs, produits pour ainsi dire du sang du roi : non seulement le roi est un fonctionnaire aux pouvoirs très étendus, mais son sang est une sève singulière, dotée d'une force secrète qui a échappé au désenchantement des Lumières et est encore capable de créer un droit dans la Constitution de 1830³⁰. »

Troisième instance du pouvoir législatif avec le roi et les pairs, la Chambre des députés se fonde sur le « principe électif³¹ ». Éluë par un corps de 166 000 votants en 1830, qui passe à 241 000 en 1846³², la Chambre des députés est la seule expression de la participation populaire aux pouvoirs de l'État. Mais le peuple ici ne coïncide ni avec la citoyenneté active quasi universelle de Sieyès, ni avec les classes moyennes dont parle Barnave³³. Il correspond plutôt à la bourgeoisie foncière et d'affaires, une classe que distinguent ses biens et son savoir. Entre pouvoirs du roi, droits des Français et représentation nationale, la Charte cherche à établir un équilibre d'autant plus incertain que la question de la responsabilité des ministres³⁴ reste sans solution. Le rôle du cabinet et ses rapports avec le roi et avec les Chambres restent en effet le point obscur de ce système constitutionnel.

Si l'on considère la pratique politique du régime de Juillet, au-delà de l'hyperroyalisme de façade de la Charte, la France tiendrait une place intermédiaire dans une typologie des monarchies constitutionnelles du XIX^e siècle dont les deux pôles extrêmes seraient la Prusse et la Belgique³⁵. La Constitution prussienne de 1850, fondée sur le principe monarchique³⁶, reconduit à la fois l'idée de la souveraineté du roi et la structure dualiste de la société des ordres. Au sein de cette structure, la représentation nationale n'est qu'un pouvoir subordonné et consultatif. Cette constitution reproduit au fond le modèle de la charte française de 1814, monarchie limitée selon la typologie de S. Rials. En termes juridiques, une constitution qui exclut toute idée de contrat entre roi et nation implique une sorte d'autolimitation du monarque, car en cas de doute la volonté du roi l'emporterait et sa compétence juridique s'imposerait. Par conséquent, est assurée la prééminence de la Couronne — organe suprême et facteur essentiel de la vie de l'État — sur le Parlement³⁷. Le principe monarchique en Prusse survit jusqu'en 1919 : bien qu'il atteigne son apogée non pas grâce à un roi, mais grâce à un chef de gouvernement, Bismarck, l'idée de souveraineté du peuple au XIX^e siècle reste pour l'essentiel étrangère à la culture politique allemande, ou marginale.

À l'inverse de l'exemple prussien, la monarchie belge se fonde sur la reconnaissance préalable des droits de la nation dont émanent tous les pouvoirs. Le roi n'a pas d'existence en dehors de la Constitution. Il n'est ni le pouvoir constituant, ni une des parties contractantes du pacte constitutionnel. Il est roi de par la Constitution et n'a d'autres pouvoirs que ceux que la Constitution et les lois particulières qui en découlent lui accordent³⁸. Comme le roi de la Constitution française de 1791³⁹, le roi belge de 1831 n'est qu'un roi fonctionnaire, appelé à exercer un pouvoir que le peuple lui a octroyé.

La monarchie de Juillet, fondée sur une Constitution qui veut être à la fois charte et contrat, ne cesse d'osciller entre ces deux pôles, comme en témoignent ces débats d'une part sur le rôle du roi et du gouvernement, et de l'autre sur le rôle de la souveraineté. Sur le rôle qui doit être celui du roi constitutionnel, les opinions divergent : Thiers d'un côté, Guizot de l'autre, pour n'évoquer que les deux ténors les plus célèbres. L'enjeu de leur divergence porte moins sur le rapport entre représentation populaire et pouvoir monarchique que sur celui entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif, qui se situe au cœur même de l'État de droit fondé sur la séparation des pouvoirs. On connaît la formule de Thiers, « le roi règne et ne gouverne pas⁴⁰ », qui creuse la distance entre le chef de l'État et les ministres, subordonnant ces derniers à la majorité parlementaire⁴¹. Au-delà du mythe de l'équilibre des pouvoirs dans le gouvernement anglais, c'est bien au « parlementarisme⁴² » que la monarchie

constitutionnelle aboutit en Angleterre au terme d'un processus qui traverse le XVIII^e siècle⁴³. Car cette monarchie ne laisse au roi qu'un simple rôle symbolique, celui de représentant (au sens faible du terme) de l'unité nationale. Ni forme d'État, ni forme de gouvernement, la monarchie n'est que le reliquat d'un passé qui a pu survivre parce que le monarque n'est pas devenu l'ennemi de la nation, et a renoncé à l'exercice du pouvoir pour en sauver les fastes.

À la différence de Bismarck⁴⁴, Guizot, pour sa part, n'a jamais prétendu se passer du soutien des Chambres en faisant valoir son rôle de ministre du roi. Il n'a pas voulu réduire le roi à cette « divinité que rien ne peut atteindre » dont parlait Chateaubriand⁴⁵, et qui de ce fait restait extérieure au système politique. En 1816, Guizot combat la thèse de la subordination du ministère aux Chambres, soutenue par ses adversaires politiques⁴⁶. Ainsi rejoint-il en quelque sorte Chateaubriand et sa critique ultraroyaliste du parlementarisme. Mais sa position change en 1820 : il défend le rôle des deux Chambres dans la formation d'un ministère fort, comme l'un des éléments essentiels du gouvernement représentatif⁴⁷. Entre ces deux positions, il n'y a pas à mon avis la contradiction criante qu'on a voulu voir⁴⁸. Au-delà des changements de majorité politique qui dictent ces revirements, le problème pour Guizot est moins celui de la responsabilité des ministres face au législatif, que celui, bien plus général, des rapports entre le législatif et l'exécutif. En ce sens, donc, le ministre n'a qu'un souci : empêcher la prééminence du législatif, un des héritages de la Révolution, et trouver en même temps un équilibre des pouvoirs en s'appuyant sur le prestige du roi, seul moyen pour renforcer l'exécutif en France⁴⁹. Guizot développe ainsi une idée de Barnave qui écrivait déjà à l'époque de la Convention : « Notre constitution républicaine est un édifice bâti sur la surface, dans un climat où les vents soufflent avec la plus violente impétuosité. Le gouvernement monarchique est un rocher où les flots viennent se briser ; cette barrière n'existant plus, ils entraîneront tout⁵⁰. »

La monarchie de Juillet doit donc, si elle veut survivre, trouver un équilibre entre « principe électif » et « principe monarchique ». Sur un point au moins, Guizot est toujours cohérent : son refus à la fois de la république et de la démocratie, qui fait l'essentiel de sa foi monarchique, et de l'Ancien Régime. C'est à partir de cela qu'il faut essayer de comprendre les éléments de sa théorie politique⁵¹, notamment sa critique de la souveraineté populaire.

De Thiers à Guizot, un inventaire des positions sur le pouvoir royal resterait incomplet si l'on n'y mentionnait Constant, dont la doctrine est, à ses dires, « la seule qui rende possible une monarchie ». Suivons-le donc dans l'explication rétrospective qui figure dans la préface d'un livre allemand traduit en 1821⁵² :

« Quand elle parut⁵³ [...] on ne manqua pas de s'écrier que je voulais faire de la royauté une abstraction, et du roi constitutionnel un vain fantôme. Comme c'est l'unique objection qui puisse séduire les esprits de bonne foi, je crois devoir rappeler ici les raisonnements qui la réfutent. Il y a dans le pouvoir monarchique deux pouvoirs, le pouvoir ministériel et le pouvoir royal. Le premier agit, l'autre maintient, conserve et en cas de besoin, il départage. Ainsi, la législation réside dans les assemblées représentatives, avec la sanction du roi. L'action réside dans les ministres, le pouvoir judiciaire dans les tribunaux. Le pouvoir royal est au-dessus, autorité neutre, qui modère les frottements et rétablit l'équilibre [...]. Le pouvoir royal n'intervient que pour mettre fin à toute lutte dangereuse et pour préserver l'harmonie menacée. L'action du pouvoir ministériel est-elle dangereuse, le roi destitue les ministres; l'action du pouvoir représentatif devient-elle funeste, le roi ajourne ou dissout les assemblées⁵⁴. »

Le roi qui règne sans gouverner⁵⁵ est une pièce fondamentale du système constitutionnel. Il garantit l'équilibre en cas d'exception, lorsque le balancement des pouvoirs est bloqué. Loin d'apparaître comme le premier gentilhomme de la France, ainsi que le disait Thiers⁵⁶, ce roi dont Constant esquisse le rôle est le gardien de la constitution.

À côté du pouvoir neutre du roi, Constant place comme principe fondateur de la monarchie constitutionnelle la souveraineté du peuple. « L'universalité des citoyens est le souverain, écrit-il, dans ce sens que nul individu, nulle faction, nulle association partielle ne peut s'arroger la souveraineté, si elle ne lui a pas été déléguée⁵⁷. » Aussi n'est-ce pas contre la souveraineté populaire que Constant élabore sa théorie politique, mais contre l'idée d'un pouvoir sans bornes — que ce soit celui du peuple, des représentants ou du roi⁵⁸. Constant se pose donc en héritier de Sieyès qui, en l'an III, avait opposé à la conception « royaliste » et « monacale » de la souveraineté des Jacobins, la *ré-totale*, son projet de gouvernement représentatif, la *ré-publique*⁵⁹.

Sur ce problème, Berriat-Saint-Prix mène une réflexion intéressante. Il explique que le principe de la souveraineté du peuple n'a pas grande importance si on le considère positivement, comme attribuant un droit ou une faculté. Car des individus isolés ne pourront jamais empêcher une nation de régler la forme de son gouvernement lorsqu'elle le voudra formellement. Pour Berriat-Saint-Prix, le principe de la souveraineté du peuple a une valeur plutôt négative, en ce sens qu'il exclut tout principe contraire, tel que celui d'une autorité fondée sur la grâce divine, sur une possession immémoriale ou sur la prétendue sagesse de ceux qui l'exercent⁶⁰.

Or c'est précisément afin de justifier ce dernier postulat que Guizot et les Doctrinaires vont défendre la thèse de la « souveraineté de la raison⁶¹ ». Sans entrer dans l'analyse de la philosophie politique de Guizot, et des rapports qu'il établit entre raison, opinion, vérité et représentation — qui ont fait l'objet du livre de P. Rosanvallon⁶² —, je me limiterai à quelques réflexions sur la question du suffrage censitaire, qui constitue à la fois l'élément central de la théorie constitutionnelle de Guizot et la pierre d'achoppement du régime de Juillet.

Guizot avait besoin de la monarchie pour renforcer le pouvoir du gouvernement et barrer la route à la république. Il utilise la souveraineté de la raison comme principe exclusif du suffrage universel. Par le recours au concept de souveraineté nationale, la Constitution de 1791 avait essayé de combiner suffrage quasi universel et pouvoir exécutif attribué à un monarque héréditaire. Les Doctrinaires, à leur tour, vont faire coexister un gouvernement des lumières et un droit de suffrage restreint au minimum. Pour Guizot, il s'agit donc de développer ce dernier point : s'il ne l'a pas fait, puisqu'il n'a jamais écrit le traité de théorie politique auquel il rêvait dans sa jeunesse, c'est que ses thèses étaient déjà parues dans l'ouvrage d'un huguenot prussien, Friedrich Ancillon, que lui-même avait traduit et annoté en 1816⁶³.

Ancillon considère le principe de la souveraineté comme le fondement de l'unité politique de l'État, mais sans pour autant souscrire à la forme démocratique. La référence obligée est évidemment Hobbes et sa théorie de la représentation, dont le juriste prussien tire l'essentiel de son argumentation : « Il est absurde de dire que la souveraineté est inhérente au peuple et qu'il ne peut l'aliéner, car cela supposerait qu'un peuple a pu exister avant la souveraineté, tandis que l'existence d'un peuple ne commence que lorsque la souveraineté s'est réellement introduite sous telle ou telle forme, et que, partout où cela n'a pas eu lieu, il n'y a point de peuple. La souveraineté n'appartient donc pas au peuple [...] car le peuple en tant que peuple lui doit son existence⁶⁴. » Par conséquent, il ne peut pas y avoir souveraineté populaire, car c'est la souveraineté qui constitue le peuple en tant qu'unité politique. Dans ce contexte, la « raison » est le nouvel élément qui s'oppose à la volonté générale et la remplace. Mais, au-delà de la doctrine de la souveraineté, c'est la théorie des formes de gouvernement qui intéresse Ancillon.

Renouant avec la tradition de l'aristotélisme protestant qui a survécu en Allemagne jusqu'à la première moitié du XIX^e siècle⁶⁵, Ancillon distingue les formes simples des formes mixtes de la souveraineté⁶⁶. Au sein de ces dernières, qu'il préfère, se trouve ce qu'il appelle un « principe de conservation » et un « principe de mouvement ». D'une part, des représentants héréditaires, le roi et la

noblesse, qui expriment les intérêts de la propriété immobilière ; de l'autre, des représentants électifs, porteurs des intérêts de la propriété mobilière. « Les droits politiques des citoyens doivent être dans un rapport immédiat avec leur propriété [...], cette singulière et mystérieuse union des personnes avec les choses et des choses avec les personnes⁶⁷. »

Guizot reprend cette thèse en 1826, dans l'article « Élections » qu'il écrit pour l'*Encyclopédie progressive*⁶⁸. L'union progressive dont parlait Ancillon devient pour lui la *capacité*, qui « n'est autre chose que la faculté d'agir selon la raison⁶⁹ ». Le couple droit de suffrage / capacité renvoie donc à un troisième terme qui fonde le premier et explique le deuxième. La raison, selon Guizot, n'est pas une faculté inscrite dans l'ordre de la nature, mais un privilège social, le résultat de la propriété et de la culture. De plus, le suffrage est défini comme l'acte de « juger en personne de la légitimité des lois et du pouvoir⁷⁰ ». Manière surprenante de revenir sur un point de la théorie du gouvernement représentatif qui paraissait acquis depuis Montesquieu, à savoir que si le peuple n'est pas en mesure de délibérer, il est du moins capable de choisir ses représentants⁷¹.

Le paradoxe tient à ce que Guizot pense l'élection sur le mode de la délibération au sens classique de la démocratie directe. Une fois posé le principe de la délibération comme capacité de maîtriser les affaires sociales, il faut l'appliquer, c'est-à-dire déterminer ceux qui possèdent cette capacité et donc ce droit. Quels sont les signes extérieurs susceptibles d'être déterminés par la loi, se demande Guizot, par lesquels cette capacité peut être reconnue⁷² ? Il s'agit pour lui « d'indiquer d'une manière générale la *borne* à partir de laquelle cesse communément et en fait, dans les sociétés humaines, la capacité d'agir librement et raisonnablement dans l'intérêt social, c'est-à-dire la capacité politique, c'est-à-dire le droit de concourir à l'élection des députés⁷³ ». Pour fixer cette borne, Guizot fait une sorte d'analyse sociologique. Toute société est dans l'ordre matériel et dans l'ordre moral partagée en trois classes, dont voici les correspondances :

- | | |
|--|--|
| 1. Propriétaires de fonds et de capitaux, qui vivent de rente sans travailler (rentiers). | « Les hommes à qui leur loisir permet de se livrer presque exclusivement à la culture de leur intelligence, à l'étude des objets, des rapports et des intérêts généraux. » |
| 2. Propriétaires qui travaillent en assurant la subsistance de ceux qu'ils emploient (capitalistes). | « Les hommes que leur industrie oblige à acquérir des connaissances et des idées qui les élèvent à l'intelligence des rapports et des intérêts généraux. » |

3. Travailleurs sans capital (salariés). « Les hommes enfin que leur travail empêche de sortir du cercle étroit de leurs intérêts individuels, bornés à la satisfaction journalière des besoins de la vie⁷⁴. »

Dans ce schéma Guizot renverse le rapport citoyenneté/travail établi par Sieyès. Pour ce dernier, le travail est le fondement même de l'appartenance au tiers état, il constitue à tel point la base sociale de la nation que le non-travail est un principe d'exclusion⁷⁵. Pour Guizot, au contraire, le travail comporte une restriction drastique de la sphère de la citoyenneté. À partir du même phénomène qu'analyse Sieyès, Guizot limite la capacité d'agir selon la raison, et donc le droit de suffrage, à la propriété dont découlent « les lumières et l'indépendance ». « Il est évident, écrit-il, qu'aux deux premières [classes] seules la capacité politique peut appartenir⁷⁶. » Le suffrage censitaire, par conséquent, sera la base « populaire » de ce gouvernement mixte qu'est le régime de Juillet.

Au moment même où ils cherchent une solution au problème constitutionnel légué par la Révolution — comment assurer le maintien de la monarchie comme contre-pouvoir, et la liquidation de l'Ancien Régime; comment concilier les droits politiques des Français et la méfiance à l'égard d'une république assimilée à la Terreur —, les Doctrinaires restent insensibles au problème de la rupture de l'homogénéité sociale et à la nécessité d'intégrer la société dans l'État. C'est là sans doute l'une des raisons de l'échec de la monarchie de Juillet. En 1848, la société ne suivra pas. Tocqueville, à juste titre, peindra les Doctrinaires comme des « gens [...] qui, l'esprit environné de ténèbres savantes, ont vu 1640 en 1789, 1688 en 1830, et qui toujours en retard d'une révolution, ont voulu appliquer à la seconde le traitement de la première⁷⁷ ».

En 1847, Prosper Duvergier de Hauranne avait défini le régime de 1830 comme le fruit d'une transaction entre la monarchie et la république⁷⁸. « Compromis dilatoire », comme l'écrit C. Schmitt? Toujours est-il que la monarchie de Juillet pose à l'historien le problème de la durée : pourquoi ce compromis n'a-t-il pas réussi à durer? Pourquoi la victoire du principe électif sur le principe monarchique s'est-elle avérée inévitable?

Au nombre des nations européennes, la France n'est pas la première à avoir fait l'expérience de la république. En Angleterre, la révolution de 1648 avait bien abouti à une radicale remise en question de la monarchie. Mais en France l'histoire constitutionnelle n'a pas connu de *Glorious Revolution*. Son destin, son horizon et sa gloire étaient la République dont le symbole est Valmy, inaugurant une nouvelle ère pour l'histoire universelle, comme

Goethe l'annonçait. Mais pourquoi n'y a-t-il pas eu en France de médiation possible entre monarchie pure et république absolue? Comment comprendre que Guizot n'ait pas réussi là où en 1789 Mounier avait déjà échoué? L'histoire, comme la politique, n'est qu'un savoir de la probabilité : elle propose des explications sans pouvoir mesurer l'influence réelle des idées sur les événements⁷⁹. Certes, l'esprit républicain de la Révolution a infléchi l'histoire de la France, mais, pour donner une réponse à ces questions, il ne faut pas négliger la « longue durée » de l'histoire constitutionnelle.

Quelle que soit sa forme, la monarchie constitutionnelle n'est pas seulement un compromis entre deux principes de légitimation, mais aussi entre deux centres de pouvoir autonomes. Dans les sociétés européennes, au début de l'époque moderne, le pouvoir a une structure dualiste, véritable ellipse à deux foyers⁸⁰ : le prince, les assemblées d'états. En France comme en Angleterre, on trouve le même point de départ. Mais l'histoire va être porteuse d'un écart entre ces deux pays qui, en 1830, apparaîtra aussi irréductible qu'en 1789.

Berriat-Saint-Prix attribue la responsabilité de cet écart à la monarchie absolutiste qui, en France, s'est abstenue de convoquer les états généraux pendant cent soixante-quinze ans⁸¹. Par rapport à l'Angleterre, la différence d'évolution des deux histoires tient à la représentation, alors que par rapport à l'Espagne, autre pôle de la comparaison, elle tient aux modes de financement de l'État. En Espagne, l'argent du Mexique et l'or du Pérou ont provoqué la perte des Cortès de Castille et d'Aragon et des assemblées d'états. En France, en revanche, la bonne gestion du domaine royal a tenu les ordres en sommeil pendant deux siècles : la monarchie a trouvé les moyens de sa politique, alors qu'en Angleterre elle était tenue d'accepter le principe *no taxation without representation*. Preuve évidente que l'équilibre des pouvoirs est le résultat d'une certaine égalité de moyens, lié au jeu des besoins réciproques qui rend le prince indispensable aux états mais aussi l'inverse⁸². En France, la monarchie administrative a cassé cet équilibre par un système centralisé et moniste du pouvoir. C'est dans ce sens, et non pas dans le sens patrimonial, qu'il faut lire la célèbre réponse de Louis XIV : « L'État c'est moi⁸³. » En 1789, c'est ce lieu unique du pouvoir que l'Assemblée nationale va occuper, le 17 juin, par le seul coup d'État que Sieyès ait réussi, signe à la fois d'une continuité dans la structure de la souveraineté⁸⁴ et de l'extraordinaire renversement d'un mythe politique. Le peuple prend la place de Dieu, la souveraineté populaire et l'élection, les nouveaux principes qui légitiment l'autorité, remplacent la grâce divine du sacre de Reims⁸⁵. Mais la France continue d'obéir au précepte de Richelieu, pour qui « l'État monarchique ne peut souffrir qu'on mette la main au sceptre du souverain et qu'on partage son autorité⁸⁶ ».

Dès lors, deux questions s'imposent : cette autorité est-elle sans bornes ? Est-elle sans partage ? Dès le début, l'histoire constitutionnelle écarte en France toute forme de « monarchie mixte ». La Révolution détruit la monarchie et met fin à la religion royale ; elle « engloutit la royauté », comme l'a écrit P. E. Schramm, l'un des meilleurs connaisseurs de ce siècle.

« Où pouvait-elle trouver appui, se demande-t-il, alors que la foi dans sa mission et l'acceptation de son système venaient d'être détruites ? Tout le monde comprend qu'en France la monarchie est à sa fin, dès que la guillotine coupe sur la place publique la tête de Louis XVI, consacrée par le baume sacré. À Reims, un révolutionnaire brise la sainte ampoule, détruisant symboliquement le dernier signe du mythe royal, comme dix siècles auparavant Pépin avait brisé la force magique du dernier roi mérovingien, en faisant tondre sa longue chevelure. Ce qui paraissait jusqu'à ce jour inconcevable surtout en France s'était produit. La France était un pays sans roi, mais elle était une nation⁸⁷. »

Sous la Restauration et pendant la monarchie de Juillet, l'histoire constitutionnelle de la France et de l'Angleterre est au centre de l'intérêt des historiens et des hommes politiques, mais le comparatisme n'est pas nouveau dans la culture politique française. En 1792, Condorcet avait publié ses *Réflexions sur la révolution de 1688 et sur celle du 10 août 1792* pour illustrer deux conceptions possibles de la souveraineté : celle d'une autorité émanant du peuple, qui peut être légitimement destituée par lui et rétablie sous d'autres formes, puis celle relevant d'un contrat originaire et indissoluble entre les rois et les peuples et que l'on ne peut dissoudre tant que les rois ne l'ont eux-mêmes violé. C'est cette idée généralement admise, écrit Condorcet, « à une époque [1688] où l'on décidait par l'autorité ce qui ne doit l'être que par la raison, où les faits et les exemples tenaient lieu de principes, où l'on fondait les droits sur les titres et non sur la nature⁸⁸ ». Pour Condorcet, l'histoire jusqu'à la Révolution française ne connaît pas d'exemple d'un peuple se donnant à lui-même une constitution, car on n'y trouve qu'un grand nombre de conventions, de pactes entre les représentants de la nation et le gouvernement. En 1689, c'est l'idée d'un contrat originaire qui domine les débats de la Convention anglaise : Jacques II, l'ayant violé, est censé avoir renoncé à son pouvoir, et la Convention rentre dans son droit de choisir un successeur au trône.

Dans ce même texte, Condorcet distingue deux types de constitutions libres : celles qui ont un principe unique de décision, comme certaines constitutions des États de la Confédération américaine, et celles qui ont un double ou triple principe de décision. Condorcet

oppose ainsi la constitution républicaine de type américain, fondée sur le seul principe électif, au système anglais, fondé sur la Chambre haute héréditaire et la prérogative royale; l'introduction d'un principe dualiste dans la Constitution de 1791 (l'assemblée élective et le roi) est à ses yeux la cause de son échec.

Le principe traditionnel de légitimation par droit divin a été incontestablement sapé par la philosophie des Lumières⁸⁹. Mais, sur le plan des principes, c'est la doctrine du pouvoir constituant et de la souveraineté nationale qui, en France, a relégué la monarchie au musée de l'histoire. De 1789 à 1848, l'histoire constitutionnelle française n'est qu'une illustration de la difficulté de trouver un contrepoids à l'ancien monisme du pouvoir. Dans la forme prussienne ou belge, la monarchie constitutionnelle, en tant que système dualiste de pouvoir, a duré jusqu'à ce que l'équilibre entre pouvoir du roi et des représentants élus ait trouvé un fondement institutionnel. Dans certains cas, les dynasties régnantes ont survécu, et parfois dirigé le processus qui a mené les États européens au parlementarisme d'abord, et à la démocratie ensuite. Mais en France, ce cas de figure n'a pas duré au-delà des dix-huit ans du régime de Juillet.

Sans doute Guizot a-t-il cherché à établir un système parlementaire à l'anglaise, mais pour ce faire il lui aurait fallu être à la tête d'un parti, condition que la France des notables rendait impossible. Homme politique, Guizot a compris ce qu'il n'a pas théorisé, qu'une forme nouvelle de dualisme était en train de s'installer au sein de l'État de droit légué par la Révolution, dualisme du gouvernement et du parlement, c'est-à-dire des rapports entre législatif et exécutif⁹⁰. Précurseur en son temps puisqu'il saisit cette nouveauté, Guizot reste cependant prisonnier d'un archaïsme, le modèle historique de la révolution anglaise de 1688.

NOTES

1. J'entends par « monarchie constitutionnelle » toute forme politique où le roi est le chef de l'État ou de l'exécutif, et où il existe une constitution écrite. L'absence de cette dernière dans le cas de l'Angleterre ne me paraît pas mettre en question une telle définition purement formelle. On attribue d'habitude à Benjamin Constant l'introduction de ce terme dans le langage politique; voir par exemple l'article « Monarchie » in *Geschichtliche Grundbegriffe*, éd. O. Brunner, W. Conze, R. Koselleck, 5 vol., Stuttgart, 1972-1984, t. IV, p. 192, qui renvoie au chapitre II des *Principes de politique* (1815), in *Œuvres*, Paris, 1957, p. 1078 sq. Mais Constant avait déjà publié les *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionnelle* en 1814. La même expression figure dans la *Philosophie du droit* de Hegel en 1821 (§ 279 add., trad. fr. par R. Dérathé, Paris, 1975, p. 290, n° 38). En France, toutefois, elle est beaucoup plus ancienne; on la trouve notamment, comme Diego Venturino me l'a fait remarquer, dans le discours de Prugnon du 14 juillet 1791 à l'Assemblée constituante : « Il faut à la nation une monarchie constitutionnelle » (*Archives parlementaires*, première série, Paris, 1887, t. XXVIII, p. 260).

2. *Révolution et Contre-révolution au XIX^e siècle*, Paris, 1987, chap. V, p. 71-87, chap. VI, p. 88-125.

3. F. Hartung, « Die Entwicklung der konstitutionellen Monarchie in Europa », *Historische Zeitschrift*, vol. CLIX, 1938, p. 287-314, 499-523. Des définitions fort différentes se trouvent chez l'un des premiers techniciens du droit constitutionnel français, D. Serrigny, *Traité du droit public des Français*, Paris, 1846, qui souligne (p. 101) le caractère de « gouvernement mixte » de la monarchie constitutionnelle ; ou chez Donoso Cortés, le célèbre juriste espagnol, qui oppose la monarchie constitutionnelle à la monarchie parlementaire aussi bien qu'à la monarchie absolue, ce qui revient à peu près au concept de monarchie limitée proposé par Rials (cf. *Œuvres*, 3 vol., Paris, 1858-1859, t. II, p. XXXIII).

4. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, Munich-Leipzig, 1928, p. 288-290 ; voir aussi E. W. Böckenförde « Der deutsche Typ der konstitutionellen Monarchie im 19. Jahrhundert », *Staat, Gesellschaft und Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht* (1967), Francfort-sur-le-Main, 1976, p. 112-145. Contre C. Schmitt, H. R. Huber défend la thèse de l'autonomie de la forme politique « monarchie constitutionnelle », *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, 3 vol., Stuttgart, 1963.

5. J'entends par là un idéal, une croyance partagée et une représentation sociale des structures du pouvoir.

6. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Paris, 1748, Livre XI, chap. VI ; Delolme, *Constitution d'Angleterre ou État du gouvernement anglais comparé avec la forme républicaine et avec les autres monarchies de l'Europe*, Amsterdam, 1771.

7. Voir le discours de Lally-Tollendal du 19 août 1789 (« Les Anglais, c'est-à-dire le peuple du monde entier qui entend le mieux la science du gouvernement »), *Le Moniteur universel* (réimpression), Paris, 1847, t. I, p. 353. Sur le mythe anglais au XIX^e siècle, voir J. R. Jennings, « Conceptions of England and its constitution in nineteenth-century French political thought », *The Historical Journal*, t. XXIX, n° 1, 1986, p. 65-85. L'idée de refaire en France 1688 ne rencontrait pas la faveur d'Augustin Thierry qui, en 1819, écrit : « C'est une opinion aujourd'hui à la mode, que de vanter la révolution anglaise de 1688, et de désirer des Guillaumes III pour le salut et pour la vengeance des peuples. Dans cette admiration et dans ces vœux, quelque patriotiques qu'on les proclame, il y a de l'ignorance et de la lâcheté » (*Sur la révolution de 1688*, in *Œuvres complètes*, 5 vol., Paris, 1851-1853, t. III, p. 357-358). Guizot, pour sa part, dans l'*Histoire de la Révolution d'Angleterre*, 2 vol., Paris, 1850, déclare : « La révolution d'Angleterre a réussi. Ses auteurs ont fondé en Angleterre la monarchie constitutionnelle » (t. I, p. 1) ; et, dans l'*Avertissement* pour la deuxième édition, il ajoutait : « En 1688, l'Angleterre touche au but qu'elle se proposait en 1640, et ferme la carrière des révolutions pour entrer dans celle de la liberté. »

8. Il figure dans le discours de Le Chapelier à l'Assemblée nationale, le 29 septembre 1791, *Archives parlementaires*, t. IV, p. 617.

9. En 1830, cette perspective appelle les vœux du parti républicain : « L'ancienne charte une fois violée, elle n'existe plus [...]. La nation française a trouvé son Guillaume III ; elle dictera le bill des droits » (*Le National*, 3 août 1830, cité par P. Thureau-Dangin, *Histoire de la monarchie de Juillet*, 7 vol., Paris, 1884-1892, t. I, p. 29). Il faut noter que, dans ce texte, la nation garde pour elle le pouvoir constituant : ce qu'on réclame, c'est donc un *Bill of Rights* lu avec les lunettes de 89. La théorie du pouvoir constituant, en effet, va disparaître du langage politique de la monarchie de Juillet, et notamment des Doctrinaires. Sur cela voir A. F. Perny, *Le Pouvoir constituant sous la monarchie de Juillet*, Paris, 1901.

10. C'est le mot qui apparaît dans la *Déclaration de la Chambre des députés* du 7 août 1830, *Bulletin des lois du royaume de France*, Paris, 1831, IX^e série, première partie, p. 35.

11. « Charles X ressemble beaucoup, me dit le Prince, au malheureux Stuart, et moi je crains d'avoir bientôt plus d'un rapport avec Guillaume », lit-on dans les *Souvenirs historiques de la révolution de 1830*, Paris, 1834, p. 144, par le député de Seine-et-Oise S. Bérard.

12. Voici ce qu'écrivait Guizot trente ans plus tard : « Nous avions l'esprit plein de la révolution de 1688 en Angleterre, de son succès, du beau et libre gouvernement qu'elle a fondé, de la glorieuse prospérité qu'elle a valu à la nation anglaise. Nous ressentions l'ambition et l'espérance d'accomplir une œuvre semblable, d'assurer la grandeur avec la liberté de notre patrie, et de grandir nous-mêmes dans la poursuite de ce dessein. Nous avions, dans notre prévoyance et dans notre force, trop de confiance ; nous étions trop préoccupés des vœux de notre esprit et trop peu de l'état réel des faits autour de nous. Il y avait en 1688, dans la constitution de la société et dans l'état des esprits en Angleterre, des moyens de gouvernement et des points d'arrêt sur la pente des révolutions que la société française ne possède pas aujourd'hui » (*Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, 8 vol., Paris, 1858-1967, t. II, p. 19).

13. Ce mot d'ordre, qui eut un beau succès, fut inventé semble-t-il par le duc d'Orléans ;

cf. A. M. J. J. Dupin, *Révolution de Juillet 1830*, Paris, 1834, p. 59-60; et aussi Guizot, *Mémoires*, op. cit., t. II, p. 22.

14. Cf. C. Meier, *Introduction à l'anthropologie politique de l'Antiquité classique*, Paris, 1984, p. 64 (« constitution se formant peu à peu, de manière empirique »).

15. A. W. Rehberg, *Untersuchungen über die französische Revolution*, 2 vol., Hanovre et Osnabrück, 1793. G. F. W. Hegel, *Principes de la philosophie du droit*, § 273, et n° 31, p. 286. R. Dérathé cite aussi deux textes parallèles, l'*Encyclopédie* § 540, et les *Leçons sur la philosophie de l'histoire*, trad. J. Gibelin, Paris, 1945, p. 51.

16. C'est l'idée qui est à la base de la doctrine de la constitution de C. Schmitt, comme je l'ai récemment montré (« Die Lehre vom "pouvoir constituant", bei Sieyès und C. Schmitt », *Complexio oppositorum. Über Carl Schmitt*, éd. H. Quaritsch, Berlin, 1988, p. 371-385). Peut-être faudrait-il considérer une variation impropre de cette conception, celle des constitutions octroyées, spécifique de la doctrine du « principe monarchique », d'après laquelle le monarque s'attribue à lui-même le pouvoir constituant. Mais un pouvoir qui s'arrête lui-même est aussi peu croyable qu'un pouvoir parfaitement absolu. Il faut donc prendre au sérieux la remarque de Paul Bastid, pour qui « la fiction de l'octroi sauvegarde l'amour-propre royal, mais à cette fiction va se substituer peu à peu la réalité d'un contrat liant le roi à la nation » (cité par H. Krüger, « Verfassung », *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 13 vol., Stuttgart, 1956-1968, t. XI, p. 79).

17. Cf. Dupin : « La Chambre a voulu [...] que notre État nouveau reposât sur un véritable contrat » (septembre 1830), cité par M. Barbé, *Étude historique des idées sur la souveraineté en France de 1815 à 1848*, Paris, 1904, p. 269; Thiers, *Discours du 10 août 1842*, cité par F. Berriat-Saint-Prix, *Théorie du droit constitutionnel*, Paris, 1851, p. 11; Broglie, « Le contrat de 1830 a constitué la souveraineté nationale », *Le Moniteur universel*, 28 août 1842, p. 1866, cité par D. Serrigny, *Traité du droit public*, Paris, 1846, p. 60; Barante : « La Charte en 1830 cessait d'être une loi octroyée; elle devenait un pacte contracté avec la nation; le monarque ne pouvait plus songer au droit divin, ni à des retours vers un passé » (*Questions constitutionnelles*, Paris, 1849, p. 72-73). Chez Lanjuinais (*Constitution de la nation française, avec un essai de traité historique et politique concernant la Charte*, Paris 1819), on trouve la même idée à propos de la Charte de 1814. Voir aussi les remarques de Guizot : « La Charte [...] se présente comme une pure concession royale, au lieu de se proclamer ce qu'elle était réellement, un traité de paix après une longue guerre, une série d'articles nouveaux ajoutés, d'un commun accord, au pacte d'ancienne union entre la nation et le roi. [...] La Charte n'était pas seulement le triomphe de 1789 sur l'Ancien Régime; c'était la victoire de l'un des partis libéraux de 1789 sur ses rivaux comme sur ses ennemis, la victoire des partisans d'une constitution analogue à la Constitution anglaise sur les auteurs de la Constitution de 1791 et sur les républicains aussi bien que sur les défenseurs de l'ancienne monarchie » (*Mémoires*, op. cit., t. I, p. 33).

18. *Procès-verbal de la séance de la Chambre des pairs et de la Chambre des députés [...]*, 9 août 1830, in *Bulletin des lois*, t. I, p. 48.

19. C. Schmitt souligne à juste titre qu'il ne faut pas confondre le contrat constitutionnel avec la théorie philosophique du contrat social, propre à l'école du droit naturel moderne (*Verfassungslehre*, op. cit., p. 61 sq.); W. Nafé parle de « Rechtsfixierung durch Vertrag » dans « Herrschaftsverträge und Lehre vom Herrschaftsvertrag », *Schweizer Beiträge zur Allgemeinen Geschichte*, t. VII, 1949, p. 26-52.

20. *Théorie du droit constitutionnel français*, Paris, 1851, p. 54. Voir aussi son *Commentaire sur la charte constitutionnelle*, Paris, 1836.

21. Paul Bastid, en se référant au droit constitutionnel anglais, écrit : « La rubrique des pactes renferme la Grande Charte de 1215, le Bill de droits de 1688 et l'Acte d'établissement de 1701. Ces actes se caractérisent en ce que le prince y intervient comme partie contractante, vis-à-vis de laquelle la nation apparaît avec une personnalité distincte et indépendante » (*L'idée de constitution*, Paris, 1895, p. 20). Schmitt est beaucoup plus précis : il ne fait pas intervenir le concept de nation à propos de la *Magna Charta* : « Aber ist die Magna Carta von 1215 geschichtlich betrachtet nur eines der vielen Beispiele mittelalterlicher Abmachungen zwischen Fürst und Feudalherren. Sie ist ein in einer Beweisurkunde (carta) fixierte "stabilimentum" zwischen dem König Johann und seinen Baronen » (*Verfassungslehre*, op. cit., p. 45 sq.).

22. Sur ce problème, voir P. Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire en France*, 10 vol., Paris, 1857-1871, t. X, p. 649 sq.; P. Thureau-Dangin, *Histoire de la monarchie de Juillet*, op. cit., t. I, p. 30 sq.; M. Deslandres, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à 1870*, 3 vol., Paris, 1932-1937, t. II, p. 125 sq.; sur le rôle de Guizot, voir C.-H. Pouthas, *Guizot pendant la Restauration*, Paris, 1923, p. 464 sq.

23. « Selon le vœu et dans l'intérêt du peuple français, le préambule de la Charte constitutionnelle est supprimé, comme blessant la dignité nationale, en paraissant octroyer

aux Français des droits qui leur appartiennent essentiellement » (*Déclaration de la Chambre des députés*, 7 août 1830, in Dupin, *Révolution de Juillet 1830*, op. cit., p. 77).

24. Au sens de O. Brunner, pour qui le concept de *Verfassung* ne peut pas se réduire à celui de constitution écrite qui s'impose à la fin du XVIII^e siècle; voir son étude, « Moderner Verfassungsbegriff und mittelalterliche Verfassungsgeschichte », *Mitteilungen des Instituts für Österreichische Geschichtsforschung*, t. XIV, 1939, p. 513-528.

25. Cf. Näf, op. cit.; F. Hartung, « Herrschaftsverträge und ständischer Dualismus in deutschen Territorien », *Schweizer Beiträge zur Allgemeinen Geschichte*, vol. X, 1952, p. 163-177; G. Oestreich, *Geist und Gestalt des frühmodernen Staates*, Berlin, 1969.

26. W. Näf, « Frühformen des "modernen Staates" im Spätmittelalter », *Historische Zeitschrift*, t. CLXXI, 1951, p. 225-243.

27. Cf. G. Oestreich, « Ständische Verfassung », *Sowjetsystem und demokratische Gesellschaft*, 6 vol., Fribourg-en-Brisgau, 1967-1973, t. VI, p. 211-236.

28. On sait en effet que ce furent Broglie et Guizot qui remanièrent la proposition de révision de l'ancienne Charte avancée par le député Bérard et considérée comme trop radicale : voir là-dessus la reconstruction de Thureau-Dangin, *Histoire de la monarchie de Juillet*, op. cit., t. I, p. 30. La discussion aux Chambres fut expédiée en quelques heures, et la promulgation de la Charte du 14 août témoigne dans son texte même de la coopération entre les Chambres et le roi; cf. *Constitutions de la France depuis 1789*, textes présentés par J. Godechot, Paris, 1979, p. 247.

29. Art. XXIII : « La nomination des pairs de France appartient au roi. Leur nombre est illimité. »

30. W. Näf, « Staatsverfassungen und Staatstypen, 1830-1831 », *Schweizer Beiträge zur Allgemeinen Geschichte*, t. III, 1945, p. 191.

31. Guizot utilise l'expression « principe monarchique » par opposition au « principe républicain » qui s'appuie selon lui sur le suffrage populaire (*Mémoires*, op. cit., t. II, p. 26-27), mais aussi au « pouvoir électif » (*Du gouvernement représentatif en France en 1816. Mélanges politiques et historiques*, Paris, 1869, p. 25).

32. F. Bon, *Les Élections en France*, Paris, 1978, p. 18-19.

33. J'emprunte ici à Pierre Rosanvallon la définition du « suffrage quasi universel », et je fais allusion au discours de Barnave du 11 août 1791, *Archives parlementaires*, t. XXIX, p. 365-369.

34. Sur cette question, que Constant est l'un des premiers à traiter (*De la responsabilité des ministres*, Paris, 1815), voir l'étude de M. Troper, *La Séparation des pouvoirs et l'Histoire constitutionnelle française*, Paris, 1980.

35. Cf. R. Smend, *Die preußische Verfassungsurkunde im Vergleich mit der belgischen*, Göttingen, 1904; W. Conze (éd.), *Beiträge zur deutschen und belgischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert*, Stuttgart, 1967.

36. Formulé en droit public par F. J. Stahl (1802-1861), *Das monarchische Prinzip*, Heidelberg, 1845.

37. H. O. Meisner, *Die Lehre vom monarchischen Prinzip im Zeitalter der Restauration und des deutschen Bundes*, Breslau, 1913, p. 2; voir aussi E. Kaufmann, *Studien zur Staatslehre des monarchischen Prinzipes*, Leipzig, 1906, et O. Hintze, « Das monarchische Prinzip und die Konstitutionelle Verfassung », *Preussische Jahrbücher*, t. CXLIV, 1911 (2^e éd., Göttingen, 1962, p. 359-389).

38. Cf. E. W. Böckenförde, « Der deutsche Typ der Konstitutionellen Monarchie in 19. Jahrhundert », art. cité, p. 115; P. Errara, *Das Staatsrecht des Königreichs Belgien*, Tübingen, 1909, p. 36-37.

39. Le 25 mars 1791, Thouret définit la fonction du roi comme « une fonction publique, qui ne peut jamais être patrimoniale » (*Archives parlementaires*, t. XXIV, p. 370); voir également l'intervention de Le Chapelier le 25 février 1791, *ibid.*, t. XXIII, p. 519.

40. L'article de Thiers publié sous le même titre en 1830 dans *Le National*, et reproduit par P. Duvergier de Hauranne, *De la réforme parlementaire et de la réforme électorale*, Paris, 1847, Appendice A.

41. C'est ce que Royer-Collard refuse fermement : « Le jour où les ministres du roi seront les ministres de la Chambre [...] ce jour-là nous sommes en République. » (Cité par J. Barthélemy, *L'Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, Paris, 1904, p. 82-83.)

42. La meilleure définition du parlementarisme reste, à mon avis, celle donnée par U. Scheuner : « Dans le sens juridique aussi bien que politique, le système de gouvernement parlementaire existe là où le cabinet est obligé, juridiquement ou politiquement, à démissionner à tout moment sur la base du vote du Parlement élu au suffrage universel. » « Über die verschiedenen Gestaltungen des parlamentarischen Regierungssystem », *Archiv des*

Öffentlichen Rechts, t. XIII, 1927, p. 228. Scheuner renvoie aux définitions de Dicey, Esmein et Duguit, qui vont dans le même sens.

43. F. Hartung, « Die Entwicklung der konstitutionellen Monarchie in Europa », art. cité, p. 291 sq.

44. Sur le conflit constitutionnel prussien et le rôle joué par Bismarck, voir E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, 7 vol., Stuttgart, 1957-1984, t. III, p. 261 sq. Le rôle institutionnel du chancelier de l'Empire est bien déterminé : « [Il] est le seul ministre impérial. Ses collègues, secrétaires d'État, chefs de divers départements ministériels, ne sont que ses subordonnés. Il est l'intermédiaire entre l'Empereur et le Bundesrat et le Reichstag. Nommé par l'Empereur, il n'est soumis au contrôle d'aucun autre pouvoir. Il préside le ministère d'État. Il est donc absolument indépendant des assemblées législatives qui n'exercent sur ses actes qu'un contrôle purement nominal » (R. Samuel, article « Parlementarisme », *La Grande Encyclopédie*, t. XXV, p. 1140).

45. Chateaubriand, *De la monarchie selon la Charte*, Paris, 1816, p. 8.

46. *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, Paris, 1816; la cible de la polémique de Guizot est le pamphlet de Vitrolles, *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, Paris, 1815.

47. *Du gouvernement de la France depuis la Restauration et du ministère actuel*, Paris, 1820, p. 283-284.

48. S. Rials, *Révolution et Contre-révolution au XIX^e siècle*, op. cit., p. 92, n. 20.

49. La conscience très aiguë du rôle du gouvernement chez Guizot, rôle qu'il ne veut pas voir réduit à la simple application des lois, apparaît très clairement dans un texte inédit qui fait partie du projet de commentaire de la Charte de 1814. Ce texte contient, pour ainsi dire, la fin du syllogisme de Condorcet. À propos de l'article 14, Guizot écrit : « Qu'est-ce que l'administration publique ? — Que le gouvernement se compose de l'exécution des lois et de la conduite des affaires non prévues, non réglées par les lois. Que ces deux fonctions appartiennent également au pouvoir exécutif » (Archives nationales, Fonds Guizot, 42 AP 287). Ce thème sera repris par des juristes allemands de la République de Weimar, dans la doctrine des « actes du gouvernement », qui a fait l'objet d'une de mes récentes études : « Il concetto del "politico" nella dottrina dello Stato e della costituzione della Germania di Weimar : R. Smend, C. Schmitt, H. Heller », in *Filosofia, politica, società*, éd. S. Veca, Naples, 1987, p. 103-124.

50. *Réflexions politiques sur la révolution*, in *Œuvres*, publiées par Béranger de la Drôme, 4 vol., Paris, 1843, t. II, p. 43.

51. Cf. le texte publié par P. Rosanvallon dans son édition de *l'Histoire de la civilisation en Europe*, Paris, 1985, p. 319-389.

52. J. F. Benzenberg, *Du triomphe inévitable et prochain des principes constitutionnels en Prusse, d'après un ouvrage imprimé, traduit de l'allemand par M. Koreff, par M****, avec un avant-propos et des notes de M. B. Constant*, Paris, 1821, n° 1, p. 40-41.

53. Constant renvoie ici à son *Cours de politique constitutionnelle*, 4 vol., Paris, 1818-1820.

54. Sur la théorie du pouvoir neutre, voir L. Gall, *B. Constant : seine politische Ideenwelt und der deutschen Vormärz*, Wiesbaden, 1963, p. 168-169. Dans ses *Réflexions sur les constitutions et les garanties* (Paris, 1814), Constant prétend s'être inspiré de Clermont-Tonnerre pour sa théorie du pouvoir neutre (cf. *Cours de politique constitutionnelle*, publié par Laboulaye, 2 vol., Paris, 1872, t. I, p. 178). En effet, dans son *Analyse raisonnée de la constitution française décrétée par l'Assemblée Nationale des années 1789, 1790 et 1791* (Paris, 1791) Clermont-Tonnerre écrit (p. 204) : « Avec une seule chambre et un roi, il nous arrivera de deux choses l'une : l'anarchie, si les deux pouvoirs se combattent ; le despotisme, s'ils s'entendent. Sans coalition, vous aurez perpétuellement ce qui nous dévore depuis deux ans ; avec une coalition, il n'y aura plus de responsabilité ministérielle. Le remède à ces maux était dans l'établissement d'un pouvoir régulateur, et votre constitution n'en a point admis. » Dans un de ses derniers écrits, Constant note : « Ainsi, par exemple, on pourrait dire, quelque bizarre que paraisse l'assertion quand on se retrace toute la vie de Sieyès, qu'il a contribué plus que personne à poser les bases de la monarchie constitutionnelle. Il a le premier, en France, établi et prouvé que le chef, placé au haut de la hiérarchie politique, devait choisir, mais non gouverner. Son grand-électeur [...] est le type exact et utile d'un roi tel qu'on doit le désirer » (« Souvenirs historiques à l'occasion de l'ouvrage de M. Bignon », *Revue de Paris*, février 1830, p. 120). La doctrine du pouvoir neutre se retrouve chez Lanjuinais, *Constitution de la nation française*, 2 vol., Paris, 1819 : « Pour qu'il y ait une liberté régulière, il faut une autorité médiatrice directoriale, modératrice, neutre à certains égards, absolue sous d'autres rapports, enfin irresponsable, une autorité qui prévienne ou termine toute lutte pernicieuse, qui entretienne ou rétablisse l'harmonie nécessaire entre les grandes autorités » (p. 198). La même thèse se retrouve chez Duvergier de Hauranne, *De la Réforme parlementaire*, op. cit., p. 23-24, et P. Rossi,

Cours de droit constitutionnel, 4 vol., Paris, 1866-1867, t. IV, p. 224. À partir de Benjamin Constant, C. Schmitt développe sa doctrine du pouvoir du Reichspräsident de la République de Weimar, élu au suffrage universel; voir, en particulier, *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen, 1931.

55. Guizot, sur ce point, allait plus loin lorsqu'en 1816 il écrivait : « C'est le roi qui veut et agit, qui seul a le droit de vouloir et de pouvoir agir [...] ; les ministres sont chargés d'éclairer sa volonté. » (*Du gouvernement représentatif*, p. 39).

56. J. Barthélemy, *L'Introduction du régime parlementaire en France*, op. cit., p. 78.

57. La souveraineté populaire et le pouvoir royal sont les deux principes du modèle de monarchie constitutionnelle de Constant; cf. *Principes de politique*, op. cit., p. 1071 sq., et M. Barbé, *Étude historique des idées sur la souveraineté de la France*, op. cit., p. 139 sq.

58. Le texte cité continue ainsi : « Mais il ne s'ensuit pas que l'universalité des citoyens, ou ceux qui par elle sont investis de la souveraineté, puissent disposer souverainement de l'existence des individus [...] ; la souveraineté n'existe que d'une manière limitée et relative. »

59. « Discours du 2 Thermidor an III », in *Les Discours de Sieyès dans les débats constitutionnels de l'an III*, publiés par P. Bastid, Paris, 1939, p. 17-18.

60. *Commentaire sur la Charte constitutionnelle*, Paris, 1836, p. 34-35.

61. Cf. M. Barbé, *Étude historique des idées sur la souveraineté de la France*, op. cit., p. 123 sq.

62. *Le Moment Guizot*, Paris, 1985.

63. J. P. F. Ancillon (1767-1837), ministre prussien, fut l'adversaire des réformes constitutionnelles de Hardenberg. Lié à Metternich, il compta parmi les membres les plus influents de la Cour de Berlin. La traduction française de son ouvrage sur la souveraineté (*De la souveraineté et des formes de gouvernement*, Paris, 1816) est préfacée par Guizot qui écrit : « Je ne prétends pas adopter ni soutenir toutes les opinions émises dans cet écrit ; la tendance m'en a paru excellente ; les idées fondamentales en sont, à mon avis, justes et sages. »

64. *Ibid.*, p. 29.

65. Le dernier ouvrage important dans cette tradition est celui de F. C. Dahlmann, *Die Politik*, Göttingen, 1835.

66. *De la souveraineté*, op. cit., p. 37 sq.

67. *Ibid.*, p. 48, 51.

68. Ce texte de Guizot est réédité dans ses *Discours académiques*, Paris, 1861, p. 376-420.

69. *Ibid.*, p. 385.

70. *Ibid.*, p. 386-387.

71. Les questions de la souveraineté de la raison et du droit de suffrage font l'objet d'une polémique que l'on trouve dans un pamphlet anonyme (*Catéchisme politique à l'usage des électeurs ou principes abrégés du droit public en France, suivant la Charte de 1830*, par FMAG, à Guingamp, 1846, BN, le 163) où l'on discute l'article « Démocratie » publié par Guizot dans la *Revue française* en 1837 : « Tout le monde conviendra sans peine avec M. Guizot, que dans les affaires de ce monde la raison doit être notre souverain guide ; chacun donc, en ce sens, reconnaît et admet la souveraineté de la raison. Rousseau de Genève le premier. Le plus difficile, dans la pratique, c'est de reconnaître cet être abstrait qu'on appelle raison, afin de lui obéir. Or, il n'y a pour une nation dont ses membres croient tous avoir raison, quoique ayant des avis différents, qu'un seul moyen de se déterminer, c'est de recourir aux voix, afin de prendre l'avis de la majorité et de s'y conformer. Cela posé, et je ne crois pas qu'on puisse raisonnablement contester la justesse de ce principe, on arrive bientôt à conclure qu'aucun membre d'une société capable de penser et d'agir librement, qu'aucune capacité en un mot ne doit être et ne peut être exclue de donner son vote sous peine d'offenser la raison elle-même » (p. 35). L'auteur du pamphlet cite lui-même Montesquieu : « Le peuple au contraire est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité » (p. 130-131).

72. « Élection », in *Discours académiques*, op. cit., p. 388.

73. *Ibid.*, p. 389.

74. *Ibid.*, p. 389-390.

75. Cf. notamment le premier chapitre de *Qu'est-ce que le tiers état ?*

76. « Élections », in *Discours académiques*, p. 389-390. Guizot commente dans ses *Mémoires* (op. cit., t. I, p. 164) l'article 40 de la Charte de 1814 (« Les électeurs qui concourent à la nomination des députés ne peuvent avoir droit de suffrage s'ils ne paient une contribution directe de trois cents francs »). « Cette disposition, écrit-il, contenait évidemment le désir de placer le droit de suffrage politique hors des masses populaires et de le déposer dans les régions élevées de la société. »

77. Tocqueville, *Discours à l'Académie des sciences morales et politiques, du 3 avril 1852*, p. 6. L'affirmation de Tocqueville continue par une notation médicale : « ... semblables à ces doctes médecins qui, fort au courant des anciennes maladies du corps humain, mais ignorant

toujours le mal particulier et nouveau dont leur patient est atteint, ne manquent guère de le tuer avec érudition ».

78. *De la réforme parlementaire*, p. 65. C'est son fils Ernest qui, le premier, va développer, vingt ans plus tard, les éléments d'une théorie moderne de la démocratie comme État de partis, fondé sur le suffrage universel; cf. « La démocratie et le droit de suffrage », *Revue des Deux Mondes*, t. II, 1868, p. 785-821. Je dois cette référence à Gilles Le Beguec. Le concept de « transaction » apparaît comme un point essentiel de l'interprétation que Guizot pensait donner de la Charte de 1814. Dans un texte inédit consacré à ce sujet (AN, Fonds Guizot, 42 AP 287), il notait : « De ce que contient la charte. La charte contient 1° une transaction avec le passé, 2° les fondements et les formes d'un gouvernement futur.

- Séparer nettement et complètement les deux objets.

- Les articles qui règlent la transaction avec le passé sont : art. 9, 11, 58, 59, 60, 61, 62, 63.

- Expliquer séparément les motifs de ces articles; développer la nécessité et les effets de la transaction.

- C'est à ce sujet qu'il faut traiter rapidement de la Révolution et de la charte considérée comme terminant la Révolution. »

79. Cf. M. Bloch, *La Société féodale*, Paris, 1968, p. 164.

80. Le pouvoir électif est donc associé au pouvoir sacré du roi, chef de l'État héréditaire — pour lequel il faudrait parler avec Max Weber de « traditionnelle Herrschaft ».

81. Berriat-Saint-Prix, *Théorie du droit constitutionnel*, op. cit., p. 26.

82. E. Lousse, « Absolutisme, droit divin, despotisme éclairé », *Schweizer Beiträge zur Allgemeinen Geschichte*, t. XVI, 1958, p. 95.

83. Ce n'est donc pas une conception patrimoniale de l'État qu'expriment ces mots; cf. C. Schmitt, *Verfassungslehre*, op. cit., p. 205.

84. Cf. R. Reichardt, E. Schmitt, « Die französische Revolution : Umbruch oder Kontinuität? », *Zeitschrift für Historische Forschung*, t. VII, 1980, p. 257-320.

85. Voir M. Valensise, « Le sacre du roi : stratégie symbolique et doctrine politique de la monarchie française », *Annales ESC*, mai-juin 1986, p. 543-577. Il est à noter que si le sacre de Louis XVI, en 1775, avait fait l'objet de tentatives de réforme de la part de Turgot, en 1925 celui de Charles X, le dernier des rois de France à recevoir l'onction, inspirerait à Rossini le *Voyage à Reims*, opéra d'une stupéfiante ironie, récemment redécouvert.

86. Cité par E. Lousse, « Absolutisme, droit divin, despotisme éclairé », art. cité, p. 91.

87. *Der König von Frankreich*, 2 vol., Weimar, 1939, t. I, p. 270-271.

88. *Œuvres*, 12 vol., Paris 1847-49, t. XII, p. 209-210.

89. Cf. O. Brunner, *Das Königtum : seine geistigen und rechtlichen Grundlagen*, Lindau-Constance, 1956, p. 279.

90. Avec le texte classique de J. Necker, *Du pouvoir exécutif dans les grands États* (s. 1, 1792), les deux ouvrages de référence sur ce sujet sont J. Barthélemy, *Le Rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, Paris, 1907, et U. Scheuner, « Der Bereich der Regierung » (1956), in *Staatstheorie und Staatsrecht. Gesammelte Schriften*, Berlin, 1978, p. 455-499.