

ÉRIC BONHOMME

D'une monarchie à l'autre

Histoire politique
des institutions françaises
1814-2020

ARMAND COLIN

Collection *Mnémosya*

Illustration de couverture : Caricature du général Boulanger
dans *Le Grelot* du 29 mai 1887

Mise en pages : Nord Compo

<p>Le pictogramme qui figure ci-contre mérite une explication. Son objet est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit, particulièrement dans le domaine de l'édition technique et universitaire, le développement massif du photocopillage.</p> <p>Le Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992 interdit en effet expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Or, cette pratique</p>	<p>d'enseignement supérieur, provoquant une baisse brutale des achats de livres et de revues, au point que la possibilité même pour les auteurs de créer des œuvres nouvelles et de les faire éditer correctement est aujourd'hui menacée.</p> <p>Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, de la présente publication est interdite sans autorisation de l'auteur, de son éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris).</p>
	

© Armand Colin, 2021

Armand Colin est une marque de
Dunod Éditeur, 11 rue Paul Bert, 92240 Malakoff

ISBN : 978-2-200-62763-8

Le Code de la propriété intellectuelle n'autorisant, aux termes de l'article L. 122-5, 2^e et 3^e a), d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans un but d'exemple et d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause est illicite » (art. L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon sanctionnée par les articles L. 335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

À la mémoire de Jean-Marie Mayeur

À Nicolas Roussellier, en cordial hommage

*À tous ceux qui, dans la République,
cherchent la démocratie, et inversement...*

Introduction

L'idée de ce livre est venue au croisement d'une lecture et d'une réflexion. La lecture est celle du livre de Nicolas Roussellier, *La Force de gouverner*, paru en 2015 chez Gallimard. Elle correspondait certes aux nécessités d'un programme de khâgne à mettre en œuvre, mais elle n'en fut pas moins passionnante. Un historien prenait à bras-le-corps, sur l'essentiel de la période contemporaine, et avec brio, la question du fonctionnement des institutions, à travers le prisme du pouvoir exécutif. La réflexion fut consécutive : l'histoire des institutions était devenue un parent pauvre de l'historiographie, et était très largement le domaine des juristes, des professeurs de droit constitutionnel, comme Marcel Morabito¹ ou Olivier Duhamel, parmi beaucoup d'autres. Un rapide tour d'horizon confirma cette intuition. Il y avait bien le commentaire éclairé que Jacques Godechot, lui-même spécialiste des institutions de la Révolution et de l'Empire, avait consacré aux *Constitutions de la France depuis 1789*, qui datait de 1970. Mais il n'y avait aucun article sur les institutions dans le livre dirigé par René Rémond, *Pour une histoire politique*, qui réunissait en 1996 les contributions des meilleurs spécialistes du genre. Rien non plus dans les deux gros volumes – 1 300 pages, consacrés quinze ans plus tard, en 2010, aux concepts et débats historiographiques, sous la direction de Christian Delacroix, François Dosse, Patrick Garcia et Nicolas Offenstadt².

La page était pourtant loin d'être blanche. Y figurait l'ombre portée de la somme que Pierre Rosanvallon a consacrée à l'histoire du libéralisme et de la démocratie en France, depuis *Le moment Guizot*, paru en 1985, jusqu'à *La démocratie inachevée*, dernier volume d'un triptyque publié entre 1998 et 2000³. L'auteur fait la part belle aux institutions, dans la perspective d'une histoire avant tout intellectuelle et conceptuelle de la conquête démocratique. Le texte qui suit s'efforce de scénariser quelques-unes de ces idées, en s'écartant de toute lecture juridique pour mettre en prise les institutions avec la vie politique.

Avant d'en préciser les objectifs, il faut rappeler le point de départ qui est très classique : l'interrogation maintes fois soulignée sur la fréquence

des changements de régime dans la France contemporaine et la difficulté à créer un cadre constitutionnel pérenne, à la différence des pays anglo-saxons. Le mot célèbre de Prévost-Paradol, « La Révolution française a fondé une société, elle cherche encore son gouvernement », daté de la fin du Second Empire, n'avait guère pris de rides en 1958...

Il existe donc en France un principe de stasis⁴ qui se manifeste par la fragilité des systèmes constitutionnels français. Dans l'histoire de la France depuis 1789, le débat sur les institutions est quasi constant. Il est au cœur des débats des États généraux, détermine la partition politique entre droite et gauche. Dès le début de la Restauration le conflit s'installe entre ultras et doctrinaires sur l'interprétation de la Charte. Deux siècles plus tard, nombreux sont les hommes politiques qui s'interrogent sur l'opportunité de « passer la 6^e »⁵. Aucun régime, pas même la III^e République, dont l'interprétation parlementaire a été sanctuarisée par la crise du 16 mai 1877, n'a évité ce débat. Si bien que la fragilité ne se traduit pas seulement par des révolutions – 1830, 1848 –, des révolutions dans la révolution – 1792, 1793 –, des coups d'État – 1799, 1851 –, des changements de régime dont la légalité fait débat – 1940, 1958 –, mais par une remise en cause quasi permanente du pacte constitutionnel. Le passage des monarchies aux républiques n'y a rien changé.

Apparaît en filigrane une incapacité de la France à amender et à réviser ses textes constitutionnels, phénomène d'inertie qui ne prend fin – si l'on excepte la réforme de 1962 qui relève davantage d'une logique d'achèvement de la constitution de 1958 que d'une logique de révision – qu'en 1974. Depuis le début du septennat de Valéry Giscard d'Estaing, la constitution de la V^e République a fait l'objet de 24 révisions. C'est peu et beaucoup à la fois. C'est peu par rapport à la Loi fondamentale allemande, qui a fait l'objet de 54 révisions depuis 1949⁶. C'est beaucoup par rapport aux États-Unis qui, si l'on défalque les dix premiers amendements qui forment le corpus intangible du *Bill of Rights*, n'ont modifié que dix-sept fois leur unique Constitution depuis 1791. C'est la preuve qu'il existe des peuples heureux de leurs institutions. Le grand juriste américain Bruce Ackermann considère même que le respect de la Constitution est le principal élément d'unité des Américains, qui ont des origines ethniques très variées. « L'histoire démontre qu'il est possible, pour les Français les Polonais, les Allemands ou les Juifs de survivre en tant que peuples pendant des siècles, voire des millénaires, malgré le changement incessant de leurs institutions politiques (...) C'est en partie parce que les Américains sont si différents les uns des autres sous tous les autres aspects que seul notre récit constitutionnel fait de nous un peuple. Si vous et

moi ne tentions pas de découvrir un sens à notre histoire constitutionnelle, nous créerions entre nous une distance que rien d'autre, ni même Melville, Twain ou Faulkner, ne pourrait combler⁷ ».

D'où vient cette fragilité du pacte constitutionnel français ? Cette question centrale n'a pas de réponse simple. Restons un instant dans le monde anglo-saxon, outre-Manche cette fois, pour lire l'impitoyable sentence rendue par Theodore Zeldin dans son *Histoire des passions françaises* : « La France a la réputation d'être un pays chroniquement secoué par des révolutions, des crises ministérielles et des scandales. L'instabilité politique est longtemps apparue comme son problème majeur. Incapable de susciter des partis cohérents, elle n'a pratiquement connu que des gouvernements de coalition, paralysés par des dissensions internes (...) Les querelles du passé vont s'accumulant, et les problèmes actuels se posent encore en termes d'antécédents historiques tandis que les vieilles allégeances engendrent des animosités permanentes. Les divisions religieuses, sociales, constitutionnelles et régionales intervenant de multiples façons dans la vie politique, l'accord demeure presque toujours partiel⁸. » Le portrait est féroce. Il émane d'un citoyen d'un pays fort proche, et pourtant antipodique de la France au plan institutionnel. Le Royaume-Uni n'a pas de constitution écrite mais une *common law* à laquelle se plient volontiers les Britanniques. Il n'a pas connu de révolution depuis 1689 et vit depuis trois siècles au rythme d'une alternance bipartite où se sont succédé tories et whigs, puis conservateurs et travaillistes. Ce système anglais a constitué le rêve de nombre d'hommes politiques français, tels Gambetta en 1880 ou Tardieu dans les années 1930, qui auraient aimé que la France fonctionnât sur ce modèle.

Le croquis de Theodore Zeldin n'est pas totalement juste. Il a existé en France des partis cohérents, et aussi des gouvernements qui n'étaient pas de coalition, sous la République opportuniste ou plus tard sous la République gaullo-pompidolienne. Mais l'analyse de l'historien britannique dégage pourtant un fond de vérité incontestable : « instabilité politique, divisions religieuses, sociales, régionales » et... « constitutionnelles ». Ces dernières ne sont-elles pas au fond la résultante des autres, l'expression ultime de la difficulté à faire nation, en dépit du postulat de la Révolution française ?

La Révolution française, justement. Ne contient-elle pas en somme le péché originel, du fait qu'elle a épuisé les formules institutionnelles – monarchie constitutionnelle, régime d'assemblée, exécutif collégial associé au bicamérisme –, sans parvenir à dégager une solution durable ? De cette Révolution inaboutie, qui nous ramène à Prévost-Paradol, trois conséquences

se dégagent, qui sont autant de repères pour comprendre. D'une part la naissance d'un imaginaire de la souveraineté nationale, voire populaire, qui sacralise le régime parlementaire. En second lieu, et *a contrario*, la persistance, liée à l'inaboutissement du projet républicain, d'un tropisme monarchique qui se mue en césarisme sous les empires, en imaginaire providentialiste ou présidentieliste sous les Républiques ultérieures. Enfin la Révolution française a fait jaillir un désir d'égalité qui infléchit par la suite les évolutions institutionnelles et les débats qu'elles entraînent. Cette question de l'égalité, débattue dès 1848, produit à terme un élargissement des missions de l'État qui rejaillit sur le texte et la pratique des institutions.

Car il existe autour des noyaux formés par les textes constitutionnels proprement dits des institutions régaliennes qui les « bombardent » et en infléchissent le fonctionnement. Ce qui nous intéresse ici, ce sont les interactions entre les institutions et la vie politique française, qui s'irriguent et s'orientent de bien des manières. Les constitutions fournissent à la vie politique un cadre de fonctionnement, qui est lui-même la résultante de compromis entre les forces en présence. Mais ce cadre reste très théorique, et la vie politique repose en permanence sur une herméneutique des textes, qui oppose les gardiens du temple et ceux qui plaident pour que les institutions, en particulier en temps de guerre ou de crise, comme entre 1914 et 1939, s'adaptent à la conjoncture.

En l'absence même d'évolution de la « lettre », les constitutions peuvent être contestées, effacées par un coup d'État, une révolution, ou être contournées par la légalité, le décret, l'ordonnance, si souvent utilisés dans l'histoire de nos républiques. Pour les consolider, comme d'ailleurs pour les transgresser, le pouvoir peut jouer sur le levier des fonctions régaliennes de l'État, et selon les régimes et les époques, ce ne sont pas toujours les mêmes qui occupent le devant de la scène. La police joue ainsi un rôle essentiel à l'époque des monarchies postrévolutionnaires, l'armée et la justice s'y ajoutent sous le Second Empire, la III^e République à ses débuts s'appuie sur l'école dont elle fait – originalité française, un domaine régalien, les suivantes mettent en avant la démocratie sociale – le « Léviathan démocratique », dit Pierre Rosanvallon, dont elles intègrent d'ailleurs les missions dans le texte constitutionnel. En arrière-plan du tableau, il faut enfin songer à la pratique locale des institutions, ce qui relève de l'apprentissage de la démocratie, de l'urne électorale, des élections municipales et cantonales. D'une part, elles constituent le socle de la plupart des carrières de notables ; d'autre part, elles constituent le lieu où le poids politique de l'individu citoyen est le plus visible. Les Français s'y

montrent attachés dès l'octroi du suffrage universel en 1848, tant et si bien qu'en 1874, la loi qui ôtait aux conseils municipaux la désignation des maires fut l'un des facteurs des échecs électoraux de l'Ordre moral dans les années suivantes.

Sur beaucoup de ces questions, comme évoqué plus haut, la Révolution française a sans doute joué un rôle matriciel. Mais elle constitue un moment si riche et complexe qu'elle mériterait à elle seule, sur ce thème, un ouvrage. Quant au Premier Empire, il apparaît comme un régime qui institutionnalise les acquis sociaux, voire administratifs, de la Révolution, mais dont les institutions constituent une façade en stuc qui ne masque pas la dimension dictatoriale du régime.

Mieux valait prendre pour point de départ la Restauration de 1814, parce qu'à ce moment se noue une tension entre principe de souveraineté nationale et personnalisation du pouvoir qui anime la vie politique française, et qui est restée une constante dans les deux siècles ultérieurs. Fallait-il prolonger la réflexion jusqu'à nos jours ? Il y a loin en apparence de la Charte de 1814 à la V^e République sexagénaire. Pourtant, nonobstant le fossé en termes d'idées politiques, la chambre des députés LREM n'est guère moins introuvable que celle des ultras de 1815. De Louis XVIII à Emmanuel Macron, il y a certes différence d'âge et d'époque... mais il y a aussi le filigrane du « en même temps ». Comment être à la fois à droite et à gauche, c'était aussi la question que se posait l'héritier des Bourbons, à la recherche d'un point d'équilibre entre Restauration monarchique et préservation des acquis de la Révolution.

C'est dans les péripéties de cette question indépassable de la recherche d'un équilibre institutionnel que cet ouvrage veut entraîner le lecteur. Il est conçu selon un plan chronologique, avec l'ambition de montrer que l'histoire des institutions peut être aussi une épopée. Les institutions sont en théorie l'expression d'un contrat social, d'une philosophie du pouvoir. En pratique, elles fonctionnent comme une règle du jeu, à géométrie variable, du respect au chamboule-tout, en passant par la transgression : jeu de lois, jeu de l'oie, comme on voudra. Les acteurs politiques en usent et en abusent. Comme le disait Royer-Collard, « les textes constitutionnels ne sont pas des tentes dressées pour le sommeil ».

PARTIE 1

Les temps
monarchiques
(1814-1879)

Chapitre 1

Expurger la révolution ?

Louis XVIII est sans doute, avec Henri IV, auquel la propagande de la Restauration fait d'ailleurs souvent référence, le souverain le plus improbable de l'histoire de France, la rupture de la Révolution française et de l'Empire jouant le même rôle ici que celle des guerres de religion. Bonaparte premier consul avait en 1800 douché les espoirs du futur roi qui espérait en lui un général restaurateur des Bourbons : « Vous ne devez pas souhaiter votre retour en France, il vous faudrait marcher sur 100 000 cadavres... Sacrifiez votre intérêt au repos et au bonheur de la France. L'histoire vous en tiendra compte. » Quatorze ans plus tard, la fin de l'Empire redonna sa chance au comte de Provence. Derrière les errances de l'exil – de Bruxelles à Londres, en passant par l'Allemagne, Turin, Venise et même Varsovie –, le frère de Louis XVI n'avait jamais renoncé, fort d'une légitimité fondée sur la durée de sa dynastie. Chateaubriand, qui fut un temps son ministre de l'Intérieur, le note : « (...) sa hauteur croissait en raison de son abaissement ; son diadème était son nom ; il avait l'air de dire : « Tuez-moi, vous ne tuerez pas les siècles écrits sur mon front¹. » L'Ancien Régime dut pourtant s'habiller de l'air du temps, mais ne parvint pas à réconcilier les Français.

Un texte à double entrée

Que pense cet homme de 59 ans, au corps marqué par l'embonpoint mais à l'esprit fin, de la Révolution française ? Du mal, évidemment, puisqu'elle a rompu la « chaîne des temps » d'un ordre monarchique voulu par la Providence ! Mais il est aussi, comme le dira Guizot dans ses Mémoires, « un modéré de l'Ancien Régime », qui a compris que s'il est possible d'effacer 1792, on ne pouvait en faire autant de 1789. Il faut trouver une formule intermédiaire

entre l'absolutisme et la monarchie parlementaire, que Louis XVIII juge trop avancée. D'où la Charte du 4 juin 1814, qui est constitutionnelle sans être une constitution.

**Médaille commémorant la charte
constitutionnelle de Louis XVIII de 1814**



La mémoire de la Révolution se lit en creux dans le préambule, qui ne mentionne ni le droit divin, ni les lois fondamentales du royaume, et de manière clairement positive dans les douze premiers articles qui sous l'intitulé de « droit public des Français » reprennent les acquis de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : égalité devant la loi, l'impôt, l'accès aux emplois publics, *habeas corpus* et libertés de religion, d'opinion et de presse. Le texte entérine le transfert de propriété des biens nationaux confisqués à la noblesse et au clergé. Roi de retour à la paix et de réconciliation, comme son aïeul Henri IV, Louis XVIII proclame l'amnistie.

Hormis ces douze articles et le maintien du Code civil napoléonien, la part de l'héritage révolutionnaire est difficile à saisir, et se mâtime d'influence anglaise. Le texte crée un bicamérisme qui copie la morphologie du système britannique, sans en adopter la pratique parlementaire. La puissance législative « s'exerce collectivement par le roi, la Chambre des pairs et la Chambre des députés ». Les Chambres discutent les lois et les votent, le vote étant incontournable en matière d'impôt. Un dialogue s'esquisse donc entre le roi et les Chambres, en même temps que s'amorce une représentation nationale.

Celle-ci ne réside pas dans la Chambre des pairs, aréopage aristocratique choisi par le roi, mais à travers la Chambre des députés émerge un régime censitaire, qui reprend les formules énoncées par la monarchie constitutionnelle en 1791 puis par le Directoire en 1795. La participation y est réservée aux happy few : il faut avoir 30 ans et payer 300 francs d'impôt direct pour être électeur, 40 ans et payer 1 000 francs pour être éligible. La France de la Restauration compte 72 000 électeurs pour 28 millions d'habitants. Entre cette mince oligarchie politique et le pays, aucune transparence n'existe. Les séances de la Chambre des pairs sont secrètes et à la Chambre des députés il suffit que 5 députés le demandent pour que le huis-clos soit obtenu, ce qui réduit à peu de chose l'influence des débats parlementaires sur la nation.

« Nation » : le mot n'apparaît qu'une fois, tout comme le mot « citoyen » dans l'article 11 à propos de l'amnistie. En revanche, le terme de « sujets » revient en leitmotiv dans le préambule. Car entre la part de la Révolution et celle de l'Ancien Régime, le fléau de la balance penche clairement en faveur du second. La personne du roi est inviolable et sacrée, il détient la plénitude du pouvoir exécutif, dirige l'État, les armées, la diplomatie, déclare la guerre et signe les traités. Proposant, sanctionnant et promulguant la loi au titre des articles 16 à 22 de la Charte, le roi tient les deux extrémités du pouvoir législatif. Outre le fait qu'il nomme les pairs, il peut dissoudre la Chambre des députés, et, au titre de l'article 14, gouverner par ordonnances. L'article 57 précise que toute justice émane du roi, si bien qu'il a le pouvoir de nommer les magistrats. Le roi cumule donc les trois pouvoirs, et est de ce point de vue le digne héritier de Louis XVI. Même si le préambule fait référence aux « progrès toujours croissants des lumières », « l'esprit des lois » n'apparaît guère, le « contrat social » moins encore.

Il ne faut pourtant pas se tromper. Si orientée que soit la Charte en faveur de la tradition, le texte est plutôt bien accueilli. D'une part il met en exergue le retour à la paix, après vingt-deux années de guerres presque ininterrompues, et appelle à la réconciliation des Français. D'autre part, il fait de la France, Grande Bretagne exceptée, la monarchie la plus libérale d'Europe, dans un continent où dominant le mot d'ordre de la contre-révolution et l'esprit de la Sainte Alliance. À telle enseigne que la Charte est copiée dans les années suivantes par plusieurs États d'Allemagne du Sud.

Pour comprendre pourquoi cette Charte n'a pas eu l'effet régulateur escompté, il faut plutôt se pencher sur son esprit. Il est visible dans la lettre du préambule, véritable apologie de l'histoire de la monarchie française. Le terme de Charte fleure bon les franchises accordées par les rois du Moyen-Âge à leurs « bonnes villes », ce que le texte rappelle. Suit l'évocation des bâtisseurs

de la monarchie administrative, de Henri II à Louis XIV, dont le rôle est particulièrement souligné. Enfin le rappel à l'obéissance est sonné par la référence aux assemblées qui approuvaient la volonté du prince, des plaids carolingiens des champs de mars et de mai aux États généraux réunis à partir de Philippe le Bel. Le dispositif législatif de la Charte peut se lire comme une transposition bicamérale des trois ordres – les deux premiers réunis dans la Chambre des pairs. Le texte de la Charte n'a-t-il pas été rédigé par des hommes – Ferrand, Dambray, Beugnot –, qui appartenaient aux milieux parlementaires d'Ancien Régime ? Il n'a d'ailleurs été soumis à aucune délibération.

Il est des lieux où la mémoire de la monarchie absolue est encore plus enkystée que dans le texte de la Charte. Louis XVIII a voulu recréer une Cour, qui absorbe un budget de 33 millions de francs, soit quatre fois celui du ministère des Affaires étrangères, comme le souligne Emmanuel de Waresquiel² qui note aussi que les domaines de la Couronne – Louvre, Tuileries, Versailles, Saint-Cloud, Compiègne, et autres –, sont les mêmes que trente ans plus tôt... L'esprit louis-quatorzien persiste dans une forme d'étiquette : n'accède pas au roi qui veut, ni à n'importe quelle heure.

L'image que veut donner d'elle-même la monarchie porte également la marque des siècles. En 1815, le peintre Louis-Philippe Crépin représente une allégorie de la France, à demi vêtue d'une robe à fleurs de lys, « relevée de ses ruines » par un Louis XVIII couronné et en manteau de sacre.

Une célébration en écho au style iconographique utilisé 150 ans plus tôt par Le Brun quand il peignait pour Louis XIV le plafond de la Galerie des Glaces. Le roi est entouré par les trois souverains signataires de la Sainte Alliance et par le roi d'Angleterre Georges III, signe de retour à l'Europe des monarques, par-dessus la Révolution. Sur une médaille commémorative de la même époque, trois personnages – allusion aux trois ordres –, prêtent serment devant le roi, assis sur un trône et tenant le texte de la Charte. L'image d'Henri IV enfin est partout – sur les tableaux, les pendules, les bronzes. Mais le roi de la « poule au pot » ne fut pas seulement le réconciliateur des Français, il fut aussi le prince qui commença à mettre en application les préceptes de Jean Bodin, théoricien d'une royauté absolue fondée sur l'obéissance à un prince qui est seule source de loi...

La Charte, texte « transactionnel », note Emmanuel de Waresquiel, entre l'Ancien Régime et la Révolution, est sans doute au départ une nécessité réelle, pour recréer un consensus minimal au sein du pays, mais elle est également un instrument formel qui permet de circonscrire la Révolution au « droit public » des Français.

**Louis-Philippe Crépin, *Allégorie du retour des Bourbons*
le 24 avril 1814 : Louis XVIII relevant la France
de ses ruines, Château de Versailles**



Le corset de l'ultracisme

Si bien que les partisans de l'Ancien Régime n'abdiquent pas ; leur poids se fait sentir dès les débuts de la Restauration. Les Cent jours avaient mis le nouveau régime entre parenthèses pour quelques mois. Le roi, réfugié à Gand, revient à Paris le 8 juillet 1815. Il y arrive après les troupes d'occupation prussiennes et anglaises, ce qui lui vaut la réputation d'être « rentré dans les fourgons de l'étranger ». Pour être passée à la postérité, la formule est réductrice. Car les puissances étrangères, dont la perspective est contre-révolutionnaire, n'ont plus d'alternative politique. Au printemps 1814 ni la Russie ni l'Autriche – cette dernière avait marié une archiduchesse à Napoléon et tenait pour le petit roi de Rome, n'étaient favorables à Louis XVIII. Il avait fallu Talleyrand pour les convaincre. Mais un an plus tard, malgré la fuite peu glorieuse du roi face au retour de l'empereur, elles se rallient définitivement à la politique de Wellington, l'Angleterre ayant toujours soutenu la restauration des Bourbons. Le Roi peut aussi compter sur la résilience d'un royalisme populaire qui a résisté à la Révolution et à l'Empire, en particulier dans les provinces de l'Ouest, au pays des Chouans, mais aussi dans le Midi

toulousain et aquitain, ainsi qu'en Provence : « Il n'y a à Marseille qu'un seul parti. Il est pour les Bourbons », écrivait pendant les Cent Jours un commissaire de police à son ministre Fouché. Au lendemain de Waterloo se déploie dans toutes ces régions, mais aussi dans le Nord, un phénomène diffus de massacres de républicains et de bonapartistes, dont le bilan est de l'ordre de 2 000 morts pour l'ensemble de la France. C'est la Terreur blanche, comme l'ont appelée les libéraux de l'époque, premier symptôme de l'ultracisme.

Le rôle joué par les ultras pendant la Restauration constitue un parfait exemple pour saisir la complexité des rapports entre les institutions et la vie politique. En août 1815, dans le souffle de la Terreur blanche qui exerce une pression sur les élections renforcée par les 1 200 000 soldats d'occupation présents dans 60 départements, est élue une « Chambre introuvable ». Effet boomerang après 25 années de Révolution et d'Empire, 350 des 395 députés élus sont ultraroyalistes. Est-ce une Chambre de revanche de l'aristocratie ? Pas seulement. Les émigrés n'y sont que 90, le total des nobles dépasse à peine la moitié des élus – 55 %, et beaucoup d'entre eux n'avaient pas 20 ans en 1789. Mais il apparaît qu'existe aussi une bourgeoisie ultra, composée de magistrats, d'avocats, de quelques négociants, qui représente presque un tiers de la Chambre.

L'attitude de cette majorité à l'égard de la Charte est prodigieusement ambiguë. L'héritage de la Révolution y est vertement dénoncé, en particulier l'article qui entérine la dévolution des « biens nationaux » – le député Fiévée parle d'« avilissement de la propriété ». Plus royalistes que le roi, les députés vont jusqu'à désigner Louis XVIII comme un « jacobin fleur-de-lysé ». Mais en même temps, l'usage constitutionnel du texte se fait à front renversé. Les ultras héritiers de la monarchie absolue réclament à cor et à cri, dans des débats animés, le développement du parlementarisme pour faire valoir leur point de vue : « On ne gouverne pas hors de la majorité », affirme Chateaubriand. À l'inverse, les hommes politiques libéraux qui gouvernent alors défendent dans la Charte la prérogative royale. Le paradoxe prend fin quand en septembre 1816, Louis XVIII, à la demande de son ministre le duc de Richelieu, dissout la Chambre. Les ultras ont instrumentalisé la Charte au service de la réaction, mais ils ont aussi contribué, en s'opposant au ministère, à donner naissance à des pratiques parlementaires appelées à un bel avenir, en particulier celle des amendements.

Devenus minoritaires à la Chambre en octobre 1816, les ultras reviennent au pouvoir en 1821. Pendant cinq ans, l'ultracisme est resté une force latente à laquelle l'assassinat en février 1820 du neveu de Louis XVIII, le duc de

Berry, par Louvel, un ouvrier bonapartiste, a remis le pied à l'étrier. L'esprit libéral est jugé coupable, et au fil des élections qui renouvellent la Chambre des députés par cinquième chaque année, les ultras ont repris l'ascendant. Ils sont assez puissants pour exercer une pression constante sur le duc de Richelieu, que Louis XVIII a rappelé au pouvoir en février 1820, et pour obtenir une nouvelle loi électorale. Une des caractéristiques, capitale et pourtant rarement soulignée, des textes constitutionnels français est qu'ils laissent de côté les modalités du scrutin³. Pour l'heure, l'article 35 de la Charte stipule que la Chambre « sera composée des députés élus par les collèges électoraux dont l'organisation sera déterminée par des lois ». Les ultras s'engouffrent dans la brèche et en juin 1820 est mis en place un système de double vote qui permet aux plus gros contribuables, pour la plupart des propriétaires fonciers, de voter deux fois – une fois dans leur collège d'arrondissement avec les censitaires à plus de 300 francs, une seconde fois au collège du département, où ne votent que les 25 % d'électeurs les plus riches. L'adoption de ce texte, que les libéraux dénoncent comme une violation de la Charte, ouvre la porte à une large victoire de la droite aux élections de l'automne : sur 430 sièges, les droites en obtiennent 350, dont 160 pour les ultras.

En 1821, les ultras n'ont pas de majorité absolue à la Chambre, mais ils ont pris le ministère. Le nouvel homme fort, le comte de Villèle, appartient à une famille toulousaine anoblée sous Louis XIV. Le poids de l'ultracisme est redoublé lorsqu'en 1824, Charles X succède à son frère. Les nostalgiques de l'ancienne France ont enfin un roi selon leur cœur, doté d'une prestance chevaleresque, mais surtout beaucoup plus réactionnaire que son frère. Conspirateur de tempérament, qui rappelle à cet égard Gaston d'Orléans, le frère de Louis XIII, le comte d'Artois, appuyé sur ses réseaux, sa police personnelle et des officiers de la garde nationale dont il est le colonel général, a entretenu sous le règne de son frère, depuis l'aile des Tuileries où il réside, le pavillon de Marsan, une sorte de *shadow cabinet* ultra.

Si le tandem est très actif, le nouveau roi étant le corps et le ministre la tête, la politique réactionnaire de Villèle s'était mise en place dès 1821, lui-même détenant les Finances et ses proches les principaux postes – Intérieur, Justice, Affaires étrangères et Guerre. À l'exception de Mathieu de Montmorency, qui appartient à une très vieille famille, aux Affaires étrangères, les autres, tels Corbière et Peyronnet, sont des robins dont Louis XVIII a fait des pairs de France. Mais tous ont le soutien des Chevaliers de la Foi, une organisation secrète créée en 1810 pour rétablir la monarchie et qui fonctionne selon un système de grades, comme une franc-maçonnerie monarchiste. À l'époque,

il n'y a pas de partis politiques... L'objectif, souligne Bertrand Goujon, est d'« instrumentaliser la Charte et mettre l'État au service des ultras⁴ ».

Les premières attaques contre les « droits publics des Français » se mettent en place dès 1822, pour reprendre le contrôle de l'opinion. La violation des libertés est à l'ordre du jour. Le pouvoir rétablit l'autorisation préalable pour les journaux, puis crée des commissions de censure et enfin un « délit de tendance » qui permet d'interdire à peu près n'importe quel journal. Les procès de presse se multiplient, étouffant l'opposition libérale, qui est laminée aux élections : en 1824, les députés libéraux ne sont plus que 19, contre 110 en 1822. Se met en place un État policier qui rappelle l'Empire. Dès après l'assassinat du duc de Berry, une loi de sûreté générale permettait de détenir trois mois tout suspect de complot. Utilisant l'article 14 de la Charte, le gouvernement de Villèle met par ordonnance les gendarmes à disposition des préfets, augmente les effectifs policiers pour surveiller les cafés et les cabarets, et utilise Vidocq, ancien bagnard passé du service de Fouché sous l'Empire à celui des ultras, comme chef de la Brigade de sécurité. Pour éviter la croissance des idées libérales et républicaines, la faculté de médecine et l'École Normale Supérieure sont fermées, tandis que les cours en Sorbonne de François Guizot en histoire et de Victor Cousin en philosophie sont suspendus.

Si les articles de la Charte concernant les libertés sont malmenés, les ultras en revanche n'oublient pas l'article 6, qui rétablit le catholicisme comme religion de l'État. Car en parallèle à cette politique de répression, les établissements d'enseignement secondaire sont placés sous le contrôle des évêques, les petits séminaires se multiplient, comme le nombre des prêtres enseignant la philosophie. Ce n'est que l'un des aspects d'une résurrection de l'alliance du trône et de l'autel : le préambule de la Charte n'affirmait-il pas que le roi avait été rappelé par « la divine Providence ». Si Louis XVIII n'y insistait guère, parce qu'il était, comme le dit Guizot, « un libre penseur du XVIII^e siècle », Charles X était en revanche un « dévot soumis ». De fait, le nombre des ordinations triple au fil de la Restauration, le nombre de prêtres passe de 33 000 à 40 000 entre 1815 et 1830, les Jésuites se réimplantent. Un penchant théocratique s'esquisse, marqué par la loi du sacrilège votée en 1825 qui punit de mort les voleurs de reliques dans les églises, et surtout par le sacre de Charles X le 4 juin de la même année. Étrange cérémonie de Reims où le roi, tout en s'engageant à gouverner selon la Charte, veut rappeler un droit divin qui en est exclu, avec l'appui d'un clergé qui pense la cérémonie comme une expiation des péchés de la Révolution française. Les grands esprits, y compris royalistes, pointent l'anachronisme de la cérémonie ; Chateaubriand, présent

à Reims, choisit d'aller se promener au bois plutôt que d'assister au sacre. Il écrit : « La monarchie a péri, et la cathédrale a pendant quelques années été changée en écurie. Charles X (...) croira-t-il qu'un sacre mette à l'abri du malheur ? Il n'y a plus de main assez vertueuse pour guérir les écrouelles, plus de sainte ampoule assez salutaire pour rendre les rois inviolables⁵. »

Les entorses à la Charte résident enfin dans les tentatives de remise en question de l'égalité sociale issue de la Révolution. En 1825, Villèle et le roi décident de donner suite aux plaintes des émigrés qui réclament depuis 1814 la restitution de leurs terres converties en biens nationaux, alors que l'irrévocabilité du transfert est garantie par l'article 9 de la Charte. La loi du « milliard des émigrés », qui a en réalité coûté 630 millions à l'État, est une indemnisation sous la forme d'une rente versée aux anciens propriétaires. La loi est votée par 71 % des pairs et 62 % des députés. En 1826, contre l'égalité successorale garantie par le Code civil, maintenu par la Charte, le gouvernement Villèle essaie de faire voter une loi sur les successions qui rétablirait le droit d'aînesse, la grande propriété foncière indivise restant perçue comme la base de la puissance sociale de la noblesse. Cette fois, le projet est repoussé dès son examen par la Chambre des pairs, par 120 voix contre 94.

La loi du milliard et celle portant sur les successions mettent en évidence la ligne rouge à laquelle se heurtent les ultras, qui est la remise en cause de l'égalité civile. Elles ont provoqué à la Chambre des débats qui soulignent que si mince soit la part du pouvoir concédé par la Charte aux pairs et députés, le parlementarisme commence à fonctionner. Face aux ultras qui réclament l'abolition de l'article 9 sur les biens nationaux, les libéraux soulignent que la confiscation est la juste punition des émigrés qui ont abandonné la patrie. Face aux ultras qui soutiennent la loi sur les successions en faveur des aînés, ils dénoncent la tentative de restauration d'une société de privilèges. Le duc de Broglie pointe, rappelle Bertrand Goujon, « une révolution sociale et politique, une révolution contre la Révolution qui s'est faite en France il y a quarante ans ». Bref, ces tentatives maladroites remettent les acquis de la Révolution française au cœur de l'arène politique.

Et pourtant « La Révolution continue » (E. de Waresquiel)

Il n'est pas indifférent que la dénonciation de l'ultracisme et de sa volonté de détruire les dimensions libérales de la Charte vienne d'un grand aristocrate. Victor de Broglie, marié à la fille de madame de Staël, appartient à une famille

noble d'origine piémontaise, naturalisée française en 1643. Son père, guillotiné sous la Terreur, un mois avant la chute de Robespierre, avait pris une part active aux débuts de la Révolution, d'abord député aux États généraux puis président de l'Assemblée constituante. L'engagement du duc de Broglie contre le retour des privilèges souligne que 1789 a partagé la noblesse française, qu'une autre lecture de la Charte, perçue comme une opportunité et non comme une entrave, est possible. La Restauration, comme le dit avec bonheur Emmanuel de Waresquiel, « c'est (aussi) la Révolution qui continue », car si les ultras n'ont pas abdiqué, les libéraux n'ont jamais renoncé.

Les partisans de la Charte ne forment pas un groupe homogène, loin s'en faut. Deux personnalités dominent les premiers temps de la Restauration. Talleyrand est aux hommes politiques du temps ce qu'est la Charte aux institutions : un monument d'ambiguïté. Le brio politique de ce caméléon n'est guère contesté : évêque d'Autun sous l'Ancien Régime, député à la Constituante en 1790, ministre du Directoire en 1796, puis de Napoléon aux Affaires étrangères, il a joué un grand rôle dans la Restauration, en faisant valoir au tsar Alexandre I^{er} la légitimité historique des Bourbons et la nécessité de renforcer la cohésion monarchique de l'Europe. Talleyrand a pourtant une colonne vertébrale : ses convictions libérales. Admirateur de l'Angleterre, la Charte est pour lui une ébauche souhaitable de ces « institutions si bien éprouvées chez un peuple voisin ». Il est favorable à la liberté d'expression et surtout à la liberté de la presse, même s'il a dû en rabattre sous l'Empire. Pour Louis XVIII, Talleyrand est un mal nécessaire, pour négocier le congrès de Vienne et limiter les pertes territoriales de la France. Mais le roi ne l'aime pas : – « Je vieillis, Sire », – « Mais non, M. de Talleyrand, l'ambition ne vieillit pas ». La seconde personnalité remplace Talleyrand au ministère en septembre 1815. Ici encore nécessité fait loi. Le duc de Richelieu est un émigré qui a servi le tsar avec efficacité, et qui a la confiance d'Alexandre I^{er}. Il est l'homme le plus à même d'accélérer la libération du territoire, effective par le traité d'Aix-la-Chapelle en 1818. Richelieu est lié aux ultras par son milieu et par son passé, il s'en distingue par l'absence d'ambition personnelle et un réalisme qui le démarque de ceux qui « veulent dérouler la Révolution en sens contraire »⁶. En 1816, il obtient du roi le renvoi de la Chambre ultraciste, « bête et absurde ». La Charte est pour lui un texte d'adaptation, dont il retient surtout la puissance donnée à l'exécutif.

À côté de ces deux personnages, d'autres pensent le texte autrement que comme une nécessité pratique. De septembre 1816 à janvier 1820, la France a vécu une période de Restauration libérale, appuyée sur une majorité

parlementaire, et relayée au ministère par l'action conjointe de Richelieu et du duc Élie Decazes, un monarchiste libéral issu d'une famille de robins de Libourne, qui a la confiance du roi. À l'arrière-plan s'élabore une véritable philosophie de la monarchie constitutionnelle qui se rassemble en une formule : « Toute la Charte, rien que la Charte. » Les doctrinaires constituent un petit groupe composé d'un mixte d'aristocrates d'Ancien Régime, comme le comte de Serres et le duc de Broglie, déjà rencontré, de nobles d'Empire, comme le comte Beugnot qui a été l'un des rédacteurs du texte, de bourgeois « qualifiés » – l'avocat Royer-Collard, le professeur d'histoire François Guizot, l'écrivain Camille Jordan.

Ces hommes défendent la prérogative royale, non pas sur la base du droit divin, mais sur celle de l'action raisonnée, qui tient également à distance la souveraineté populaire : « Je ne crois, écrit Guizot en 1820, ni au droit divin ni à la souveraineté du peuple (...) Je ne puis voir là que des usurpations de la force. Je crois à la souveraineté de la raison, de la justice, du droit⁷... » Autrement dit c'est la conformité de l'action au pouvoir qui fonde sa légitimité. La force de ces hommes est d'être à l'intersection des pouvoirs : ils sont députés à la Chambre et occupent en même temps des fonctions de conseil en lien avec le ministère : Royer-Collard au Comité de l'Instruction publique, Guizot et Serre au ministère de la Justice. Leur travail donne à la Charte l'ossature intellectuelle qui lui manquait. Membres du Conseil d'État, ils préparent des lois qui, comme celle de 1819, libèrent les journaux en transférant les délits de presse aux jurys et en supprimant l'autorisation préalable. Ils favorisent ainsi l'apparition d'une presse politique qui se dresse contre l'ultracisme, malgré les procès qui lui sont intentés.

Les doctrinaires creusent aussi deux idées qui confortent la Charte et vont peser sur l'histoire des monarchies postrévolutionnaires. La première est que le pouvoir doit aller à ceux qui peuvent l'exercer en connaissance de cause : les « capacités », légitimées par la fortune et l'instruction, ce qui valide le suffrage censitaire. L'élection s'en trouve ramenée à une procédure et n'est plus la manifestation d'une souveraineté du peuple, comme le montre l'analyse de Pierre Rosanvallon, qui s'appuie sur un autre propos de Guizot qui vide de tout sens démocratique le concept de représentation : « La représentation n'est point une machine arithmétique destinée à recueillir et à dénombrer les volontés individuelles. C'est un procédé naturel pour extraire de la société la raison politique, qui seule a le droit de la gouverner⁸. » Seconde idée, dont l'importance se mesurera en 1830, l'idée que la Charte n'est pas figée, et que les textes constitutionnels doivent évoluer avec leur temps. Derrière ces deux

idées surgit une conception de l'histoire très différente de celle des théoriciens contre-révolutionnaires comme Bonald et de Maistre. La Révolution française n'est ni une parenthèse ni un accident de l'histoire, elle est la manifestation d'une évolution qui conduit au pouvoir les élites du tiers-état, auxquelles la Charte fournit un cadre.

Le combat des années 1820 fut largement, une fois réprimés les complots républicains de la Charbonnerie, une lutte entre ceux qui voulaient démanteler la Charte et détenaient le pouvoir, et ceux qui voulaient en faire une philosophie de gouvernement, et qui étaient dans l'opposition. Davantage que les États-Unis, bien que le journaliste Armand Carrel, plus à gauche que les doctrinaires, anime une *Revue américaine*, la grande référence de l'opposition aux ultras est l'Angleterre, dont Guizot publie une histoire de la Révolution en 1826. Son ami Rémusat écrit : « L'Angleterre était notre étude. Nous venions y chercher le gouvernement comme on cherche les arts en Italie⁹. » Ce pays où l'on peut faire tout ce qui est dangereux ou proscrit en France, parler et écrire librement, organiser des débats électoraux avec discours des candidats et distribution de tracts, fascine les doctrinaires. L'angle d'attaque contre les ultras est le « cléricalisme du gouvernement » pointé par les journaux libéraux – *Le Courrier français*, *Le Constitutionnel*, *Le Globe* en particulier au moment du sacre de Charles X, *Le Tartuffe* de Molière se vend cette année-là à 500 000 exemplaires, mais les éditions de Voltaire et Rousseau se portent également bien. Faute de liberté de réunion, les libéraux se comptent aux enterrements, comme lors des obsèques en novembre 1825 de Maximilien Foy, un général d'Empire devenu l'une des figures du libéralisme à la Chambre des députés.

À la fin des années 1820, l'esprit libéral déborde l'ultracisme. En 1827, l'opposition est devenue assez vivace pour que la garde nationale s'en mêle lors d'une revue, aux cris de « Vive la liberté de la presse ! Vive la Charte ! À bas les ministres ! À bas les jésuites ! ». On ne saurait mieux dire ! La Charte est devenue une référence révolutionnaire. En novembre 1827, Villèle doit quitter le pouvoir, la société de propagande libérale appelée « Aide toi le ciel t'aidera » fondée par Guizot ayant contrebalancé les manipulations électorales du gouvernement. Mais l'échec du gouvernement libéral de Martignac, qui n'a pas de majorité à la Chambre et doit affronter l'hostilité du roi, est scellé en août 1829 par la nomination d'un triumvirat qui associe un émigré – Polignac –, un ancien chouan – Bourmont –, et un prédicateur de la Terreur blanche – La Bourdonnaye.

Cette provocation de Charles X radicalise les interprétations affrontées de la Charte. En mars 1830, 221 députés, dont les 170 doctrinaires, ont envoyé au roi une adresse lui demandant de gouverner en tenant compte des vœux de la Chambre. Le régime doit être parlementaire. Le roi répond en utilisant à l'inverse le texte comme un levier de retour à l'Ancien Régime politique. En mai il dissout la Chambre et fait jouer l'article 14 qui lui permet de gouverner par ordonnances. Celles qui sont signées le 25 juillet 1830 suppriment la liberté de la presse, dissolvent la nouvelle Chambre élue en juillet avant qu'elle se réunisse et réduisent le corps électoral aux collèges départementaux des 25 % d'électeurs les plus riches.

Trois semaines plus tard, le 16 août 1830, Charles X embarque de Cherbourg pour l'Angleterre, qui, bonne fille, a le giron assez large pour ne pas accueillir que des libéraux. Du 27 au 29 juillet, la Révolution a emporté le régime en trois jours. Les mois qui ont précédé les Trois Glorieuses suggèrent que la question institutionnelle était centrale et que c'est le refus d'interpréter la Charte dans un sens parlementaire qui emporte la Restauration. Royer-Collard a raison : les textes constitutionnels « ne sont pas des tentes dressées pour le sommeil », la vie politique les métamorphose. Celui de 1814 était conçu pour être un nouveau socle de la monarchie, quinze ans plus tard il est devenu le motif d'une nouvelle Révolution. Il est clair aussi que la monarchie « tempérée » est un exercice difficile : la Restauration, contrairement à ce que son nom suggère, fut constamment travaillée par l'instabilité politique.

Une réflexion sur les Trois Glorieuses comme construction montre l'action conjuguée de trois forces contestataires : la Chambre des députés, les réseaux d'opposition organisés par les doctrinaires – « Aide-toi le ciel t'aidera », et les survivants de la Charbonnerie, la presse enfin – journaux libéraux comme *Le Globe*, *Le Temps*, *Le National* fondé par Thiers, et républicains tel *La Tribune des départements* fondée par les frères Fabre. Ce sont ces milieux qui ont organisé les banquets politiques qui se sont multipliés à partir d'octobre 1829. C'est par ces réseaux et ces journaux que la contestation a gagné l'opinion, car une révolution n'est pas seulement une construction, elle est aussi une insurrection. Pour réussir, il lui faut des ralliements de gardes nationales, de soldats déserteurs, il lui faut enfin un peuple qui en constitue les troupes. Ce sont les artisans et les petits métiers de Paris qui construisent les 4 000 barricades, souvent conçues par des anciens officiers de l'Empire et des étudiants de Polytechnique, qui hérissent la capitale.

Or, le peuple était le grand impensé du système de la Charte ; il n'y apparaissait que dans le préambule, au singulier sous une forme abstraite,

au pluriel à la manière de la rhétorique de la monarchie absolue : « nos peuples ». Absent de l'action politique depuis la réaction thermidorienne de 1795, il affleure 30 ans plus tard dans l'écriture de l'histoire de la Révolution française, par Mignet en 1824, par Thiers en 1827. Il réapparaît aussi, par ricochet, dans l'aide apportée par la France à l'indépendance des Grecs dressés contre l'Empire ottoman, relayée, une fois n'est pas coutume, par toutes les familles politiques : Chateaubriand préside un comité philhellène créé en 1825, auquel participe le libéral Sébastiani, mais les carbonari républicains trouvent eux aussi dans la cause grecque un nouveau motif d'engagement.

Le retour du peuple, artisan des Trois Glorieuses, en politique, est magnifié par la toile de Delacroix présentée au salon de Paris en 1831. *La Liberté guidant le peuple* s'inscrit dans la mémoire de la Révolution française, à travers le tricolore et le bonnet phrygien. Elle donne aussi à voir le peuple un et indivisible, réunissant l'enfant des rues qui préfigure Gavroche, le bourgeois en haut-de-forme, l'ouvrier en blouse, le garde national coiffé du bicorne à l'arrière-plan. Bref, du tableau émerge clairement l'idée d'une souveraineté populaire. Maurice Agulhon note que Delacroix, pourtant libéral et favorable à Louis-Philippe, s'est laissé emporter par son enthousiasme. Le bonnet phrygien et la souveraineté populaires ne sont pas du goût du nouveau régime. Le tableau est rapidement décroché. Le nouveau roi lui préfère, pour commémorer 1830, le génie de la Bastille, dont le modèle est trouvé dans une sculpture du XVI^e siècle de Jean de Bologne¹⁰. L'anecdote est emblématique d'un refus qui va peser sur le régime de Juillet : celui de considérer le peuple comme un acteur permanent de l'histoire. Une fois la révolution accomplie, mieux vaut qu'il disparaisse, tout comme la *Liberté guidant le peuple* de Delacroix dans les réserves du Louvre. Le tableau n'en est pas moins devenu une institution ! Les ultras voulaient éluder la Révolution française, les libéraux l'expurger en la ramenant à la Fête de la Fédération du 14 juillet 1790, symbole de l'alliance du roi et du peuple. Mais l'autre 14 juillet, celui de l'année précédente, avait la vie dure. La figure du peuple débordait du cadre...

Chapitre 2

Crépuscule des Bourbons, aube du parlementarisme

Le 31 juillet 1830, les députés présents au Palais-Bourbon offrent au duc d'Orléans la lieutenance générale du royaume. Le 3 août, les Chambres proclament la déchéance des Bourbons, ruinant les espoirs du petit-fils de Charles X, le duc de Bordeaux, de régner sous la régence de sa mère. Le 7 août, le duc d'Orléans devient « roi des Français par la grâce de Dieu et de la volonté nationale », sous le nom de Louis-Philippe I^{er} – et non Philippe VII, manière, remarque Bertrand Goujon¹, de marquer la rupture avec la monarchie capétienne.

Mais l'image canonique qui inaugure le règne est bien celle du 31 juillet, quand le duc d'Orléans monte, en uniforme de la garde nationale, au balcon de l'Hôtel de Ville, accompagné de La Fayette, figure historique de l'histoire des révolutions, américaine puis française, qui l'embrasse après l'avoir enveloppé dans le drapeau tricolore et proclame : « la meilleure des Républiques, la voilà ». Comme en 1814, c'est l'ambiguïté qui se prépare à régner...

Une monarchie révolutionnaire ?

Comment inventer ce concept improbable : la monarchie révolutionnaire, ou, pour le dire autrement, comment faire d'une révolution une évolution ? Le premier impératif est d'éviter la République. Car ce sont des militants républicains, et non les riches électeurs censitaires, qui ont entraîné le peuple dans les rues lors des Trois Glorieuses. Ils s'appellent Godefroy Cavaignac, François Raspail, Joseph Guinard, Ulysse Trélat, Charles Teste, Jules Bastide. Ils ont la trentaine, à l'exception de Teste qui est plus âgé, sortent des écoles de droit ou

de médecine, viennent pour certains de la Charbonnerie et tous de la fraction républicaine de « Aide-toi, le ciel t'aidera ». Ils sont républicains convaincus, avec parfois des antécédents familiaux – le père de Guinard était député au Conseil des Cinq-Cents sous le Directoire, et anticléricaux. Tous appartiennent à ces élites qui n'atteignent pas la barre du cens et sont exclues du vote.

L'urgence pour les libéraux est d'éviter que ces militants ne prennent l'initiative politique et n'entraînent, comme le dit Guizot, « le dérapage dans l'anarchie »². C'est la raison pour laquelle ils ont mis en place, dès le 29 juillet, une commission municipale qui comprend, outre les doctrinaires – Guizot, Cousin, de Broglie, Rémusat –, des banquiers – Laffitte et Casimir Périer. Thiers et Mignet, en bons journalistes, proposent alors de diffuser des affiches qui font appel au duc d'Orléans. Le ralliement de La Fayette, qui a reçu le commandement des gardes nationales, décide du régime et de la confiscation de la révolution aux républicains. La scène mythique du 31 juillet est un hold-up. Comme le note Chateaubriand : « le baiser républicain de La Fayette fit un roi »³.

La Fayette pensait que l'Europe n'accepterait pas que la France redevenue une république. Louis-Philippe présente ce que l'on peut appeler un profil d'équilibre. Fils d'un prince du sang conventionnel qui avait voté la mort de son cousin Louis XVI, il avait lui-même adhéré au club des Jacobins et contribué aux victoires de Valmy et Jemmapes avant de se désolidariser de la République et d'émigrer en 1793. Pour les monarchistes libéraux, Louis-Philippe avait l'avantage d'avoir accepté la révolution tout en récusant la Terreur. Bref il pouvait faire un très convenable « roi-citoyen », comme le proclamaient les affiches de Thiers. Resté à l'écart de la politique sous la Restauration, il s'était surtout occupé, car il aimait l'argent, comme Daumier le pointera dans ses caricatures, de reconstituer la fortune de la famille d'Orléans et avait été le principal bénéficiaire de la loi du milliard, qui lui avait rapporté la bagatelle de 12,7 millions. Ce roi que La Fayette présente comme celui du peuple est l'homme le plus riche de France, avec une fortune d'environ 120 millions qui lui fournit 5 à 6 millions de rente annuelle. Sous la Restauration, il avait utilisé sa fortune pour cultiver ses réseaux, renforcer ses liens avec les banquiers évoqués plus haut, venir en aide aux demi-soldes, anciens soldats de l'Empire marginalisés.

Le 1^{er} août 1830, La Fayette s'était rendu au Palais Royal pour demander à Louis-Philippe un « trône populaire entouré d'institutions républicaines ». En fait, la mutation institutionnelle se réduit à une révision de la Charte, définie comme « vérité », dans une proclamation à « l'héroïque population de Paris » rédigée par Guizot. Les républicains auraient voulu une vraie constitution, un

texte de rupture qui aurait écarté les élites de la Restauration par le renouvellement de la magistrature, l'élection des conseils départementaux, allant même jusqu'à la suppression de la noblesse. Le premier projet rédigé par le député libéral Simon Bérard prévoyait la mise en place d'un véritable régime parlementaire, incluant la responsabilité des ministres et l'incompatibilité du mandat parlementaire avec une fonction publique. Tout ceci est écarté par une commission gouvernementale chargée de réviser le texte, où Dupont de l'Eure est le seul républicain ; elle impose la vision des doctrinaires.

La Charte de 1814 n'avait pas été le fruit d'un compromis entre ultras et libéraux ; Louis XVIII avait écarté d'un revers de main la proposition de Constitution du Sénat impérial pour imposer ses conceptions ; il ne voulait pas être « le premier des fonctionnaires ». La Charte du 14 août 1830 n'est pas davantage le résultat d'un compromis plus à gauche entre libéraux et républicains. Elle est plutôt le fruit du noyautage par les doctrinaires des Trois Glorieuses, malgré les inflexions du texte.

La base institutionnelle sur laquelle se constitue la monarchie de Juillet est un hybride qui renverse la logique de la Charte de 1814, tout en conservant sa morphologie. Inversion de la logique, car le préambule disparaît et avec lui le concept de « sujets ». La source du pouvoir est désormais le peuple. La Charte rétablit la souveraineté nationale, « confiée », selon l'article 66, « au patriotisme et au courage des gardes nationales et de tous les citoyens français ». Louis-Philippe n'est pas roi de France, mais roi des Français, ce qui reprend la terminologie de 1791. Au titre de l'article 67, le drapeau bleu-blanc-rouge remplace le drapeau blanc, avec cette jolie métaphore : « la France reprend ses couleurs ». En rupture avec la collusion de la monarchie et de l'Église catholique qui a prévalu sous Charles X, le catholicisme redevient « religion de la majorité des Français ». Le rétablissement de la censure est interdit par l'article 7. Les instruments de pouvoir utilisés par Villèle disparaissent. Conséquence de l'inversion de l'origine de la souveraineté, les pouvoirs du roi et des Chambres sont rééquilibrés. Le roi perd le droit de gouverner par ordonnances et celui de suspendre les lois. Il partage désormais l'initiative de la loi avec les deux Chambres, et le bicaméralisme s'infléchit en faveur des députés, qui votent en premier l'impôt. En décembre 1831, une loi fait disparaître la pairie héréditaire.

Pour le reste, le texte conserve l'aspect de celui de 1814. La plénitude du pouvoir exécutif royal est maintenue, tout comme celui de promulguer la loi. Le roi peut toujours dissoudre la Chambre des députés et nommer des pairs à sa guise, et il ne s'en privera pas. Le système censitaire est maintenu, avec

un léger élargissement du système électoral, selon les vœux des doctrinaires : l'âge d'éligibilité est abaissé de 40 à 30 ans, l'âge électoral de 30 à 25 ans.

La modernité est ailleurs. D'une part le cens n'est plus inscrit dans la Charte, mais fixé par la loi, ce qui crée la possibilité d'un élargissement progressif du corps électoral, à la manière des *reform bills* britanniques, en théorie jusqu'au suffrage universel. D'autre part les séances deviennent publiques dans les deux Chambres, ce qui crée une véritable communication entre le Parlement et le pays, et amorce un parlementarisme de dialogue. Cette évolution a été voulue par les doctrinaires, et en particulier par Guizot, pour qui, note Pierre Rosanvallon, « la publicité (...) élargit la notion de représentation à celle de communication politique »⁴. D'une manière sensiblement différente de la Charte de 1814, le texte de 1830 est tout aussi ambigu. Interprété de manière ouverte, il peut conduire durablement la France vers une monarchie à l'anglaise. Interprété dans un sens restrictif, il peut ouvrir une boîte de Pandore...

Les hommes qui ont révisé la Charte sont des héritiers des Lumières, qui veulent donner, après l'échec de 1791, une deuxième chance à la monarchie constitutionnelle, la pairie et le cens devant servir de verrous à la dérive démocratique : réconcilier l'Ancien Régime et la Révolution, sans pour autant négliger l'Empire. Parmi les réviseurs du texte, deux des ministres de Louis-Philippe ont fait carrière sous Napoléon : le ministre de la Guerre Étienne Gérard est général d'Empire, le baron Louis, ministre des Finances, a été maître des requêtes et proche de Talleyrand. Le régime de Juillet se présente d'ailleurs constamment comme une synthèse de l'histoire nationale. À Versailles, la galerie des Batailles devient un musée qui représente aussi bien les croisades que les journées de 1830, en passant par Maignan et les campagnes de Louis XIV, Valmy et Austerlitz. La statue de Napoléon reprend place au sommet de la colonne Vendôme et les cendres de l'empereur sont rapatriées de Sainte-Hélène en 1840 pour être transférées dans le tombeau de porphyre des Invalides. Le pouvoir se veut ainsi garant d'une histoire nationale réconciliée et patrimoniale, et Guizot crée dès les années 1830 une Inspection générale des monuments historiques qu'il confie à Prosper Mérimée.

Le roi et le parlement

Louis-Philippe est ainsi un « extraordinaire récupérateur d'histoire⁵ ». Car son propre regard sur la Révolution est négatif. Elle a guillotiné son père, l'a proscrit et conduit à 20 ans d'émigration. Derrière l'image affichée d'un monarque de synthèse, il y a l'homme Louis-Philippe, qui aime le pouvoir et entend bien user