

MARIA SOFIA CORCIULO

## **Les orageux rapports entre Louis XVIII et la Chambre Introuvable (1815-1816)**

Le 8 juillet 1815, la substitution des drapeaux tricolores, hissés sur les bâtiments publics parisiens, par les drapeaux blancs des Bourbons, annonça à la population le changement à la tête de l'Etat.

Au début de l'après-midi, le carrosse de Louis XVIII, accompagné par les voitures du frère du roi, le comte d'Artois, et du neveu, le duc de Berry, parcourut les grands boulevards et arriva aux Tuileries, où une foule en délire acclamait le souverain en criant : « Dieu nous rend notre père de Gand ! ».

Pourtant, la situation nationale était bien loin d'être joyeuse. Les conséquences politiques des Cent-Jours avaient pesé négativement sur la mise en œuvre de la restauration des Bourbons. Contrairement à ce qui s'était produit en 1814, grâce à la volonté manifestée, même si de manière non unanime, par le peuple français, maintenant la dynastie était imposée au pays exclusivement par des puissances étrangères. L'image de Louis XVIII revenu « dans les fourgons de l'étranger » sera évoquée souvent dans les années à venir par les ennemis de la monarchie, sans oublier d'ailleurs que les conséquences de l'aventure et de la défaite de Napoléon avaient coûté au pays plus de 50 millions de francs<sup>1</sup>.

Le souverain avait instauré, dès le 7 juillet, un nouveau ministère dirigé par le prince de Talleyrand et composé principalement de royalistes modérés. Quelques jours plus tard, par un décret du 13 juillet, il avait prononcé la dissolution de la Chambre élue. Il s'agissait de la Chambre de 1814, c'est-à-dire celle de la Première Restauration, comprenant de nombreux membres qui avaient par la suite fait partie de la Chambre des Représentants napoléonienne.

---

<sup>1</sup> Cf. M.S. Corciulo, *Le Istituzioni parlamentari in Francia. Cento giorni. Seconda Restaurazione*, Napoli 1996.

Malgré la légalité de cette mesure, le roi donna presque l'impression de justifier la dissolution par la nécessité de donner au pays une représentation plus nombreuse que celle prévue par la Charte de 1814. Pour faire passer le nombre des députés de 262 à 402, on réduisit l'âge pour accéder à l'électorat actif et passif et par dérogation aux dispositions prévues, qui avaient fixé l'électorat actif à trente ans et le passif à quarante, le roi établit de baisser la limite du premier à 21 ans et celle du deuxième à 25. Le cens, par contre, resta le même (300 et 1000 francs).

Au début du mois d'août 1815, le ministre de la Police, Fouché, présenta au roi deux rapports sur l'état du pays. Dans tous les deux, on décrivait de manière très sombre la situation politico-économique de la France, exaspérée par les lourdes contributions dues aux alliés, et partagée entre les diverses conceptions politiques qui en avaient fait « deux nations aux prises avec elles-mêmes ». Fouché se disait convaincu qu'au cas où une guerre civile éclaterait, les premiers à être battus auraient été les royalistes, quelle que soit leur tendance. En effet, selon le ministre de la Police, « on aurait difficilement trouvé un dixième de Français désireux de revenir à l'ancien régime et un cinquième sincèrement soumis à l'autorité royale »<sup>2</sup>.

C'est pourquoi ce fut à l'étonnement général pour l'écrasante victoire électorale (presque 80%) obtenue par les ultraroyalistes en août que le souverain prononça la phrase qui allait être consacrée par l'histoire : « C'est une Chambre qui paraissait introuvable ! ». Les causes de ce résultat surprenant sont trop nombreuses et complexes pour qu'on puisse les examiner ici dans le détail : parmi les plus significatives on peut sans doute citer les effets de l'occupation étrangère de certains départements, l'influence considérable exercée *in loco* par la noblesse provinciale, ainsi que le manque de prestige des préfets (bon nombre desquels avaient été impliqués dans les Cent-Jours) qui n'avaient pas encore été remplacés par le souverain et ne purent jouer – comme cela se produira par la suite – aucune influence en faveur du gouvernement.

On a soutenu généralement que les membres de la Chambre Introuvable étaient inexpérimentés et dépourvus de toute expérience politique, car la plupart d'entre eux (80 % environ) n'avaient exercé aucune fonction représentative et seulement 20 % avaient déjà été membres d'assemblées parlementaires. En effet, par rapport aux Cent-Jours, le pourcentage de députés qui par le passé avaient participé à des assemblées de la période révolutionnaire ou impériale était nettement inférieur. On ne peut pas pour autant se hâter de conclure que la majorité de la Chambre Introuvable était composée de hobereaux ignorants, bourrés de préjugés et de rancune, ou d'émigrés dépassés, ne connaissant rien des exigences de la France nouvelle, du moment que de nombreux députés nouveaux avaient exercé, avant leur élection, des fonctions ad-

---

<sup>2</sup> Cf. G. de Bertier de Sauvigny, *La Restauration*, Paris 1974, 122.

ministratives au niveau local. En effet 20 % des membres de cette Chambre avaient occupé une charge politico-administrative pendant la Révolution et 46 % (dont 10 % d'émigrés) sous l'Empire ; selon Dean, 30 % de ces députés avaient fait partie des Conseils Généraux (institutions provinciales qui collaboraient avec le préfet dans le cadre des administrations locales)<sup>3</sup>. Si l'on considère, par ailleurs, que 58 autres membres de la Chambre avaient exercé des fonctions administratives, l'on en déduit que 173 députés, près de 44 %, avaient eu l'expérience des fonctions publiques. Au total, cette assemblée était constituée de 54 % de nobles, avec un pourcentage de ceux d'ancien régime quatre fois supérieur à celui des hobereaux. La plupart d'entre eux, en plus de jouir de prestige et d'autorité considérables (par exemple, 31 % avaient reçu l'Ordre de Saint-Louis) appartenaient par cens à l'élite des notables nationaux, d'où provenait également presque tous les autres députés composant l'assemblée. On pourrait donc affirmer que le prestige et l'autorité sociale, joints à une certaine expérience de l'administration locale, constituaient les caractéristiques dominantes de la Chambre introuvable.

La nouvelle assemblée représentative à majorité ultra avait en face d'elle un gouvernement composé pour la plupart d'hommes qui s'étaient formés au cours des années de l'Empire. Deux lignes politiques opposées s'affrontaient : à la majorité écrasante des ultraroyalistes, qui étaient près de 78 % dans la nouvelle Chambre, s'opposait le faible groupement composé par les « ministériels », les « doctrinaires », les « indépendants » et par quelque ex-révolutionnaire.

Depuis la moitié de septembre, les nouveaux députés avaient commencé à affluer à Paris, où le 7 octobre allait se dérouler la première séance de la législature. Ce même jour, « Le Courrier français » adressa un appel aux députés « pour qu'ils soutiennent des idées modérées et repoussent l'esprit de parti qui demande des proscriptions et des vengeances ».

Tout à fait sourds à cet appel, les ultras imposèrent au gouvernement des lois qui, selon le bien connu historien de la Restauration, Guillaume de Bertier de Sauvigny, constituaient « l'armature légale de la deuxième terreur blanche »<sup>4</sup> : c'est-à-dire, la loi de sécurité générale, celle sur les discours et les écrits séditieux, celle sur la remise sur pied des cours prévôtales (tribunaux spéciaux qui devaient juger les crimes politiques) et enfin la loi sur l'amnistie dont les ultras voulaient rétrécir les mailles au maximum. Sur ce dernier point, il y eut le premier fort contraste entre le gouvernement et la Chambre, qui bien entendu fut gagné par celle-ci, forte de sa majorité.

Dès ces premiers débats – qui se déroulèrent entre novembre et décembre 1815 – les Français ont vu avec étonnement les ultras soutenir les principes les plus avancés de la prérogative parlementaire opposée à la royale, c'est-à-dire

<sup>3</sup> Cf. E.P. Dean, « Elections in France. The Elections of August 1815 », dans : D.K. McKay (éd.), *Essay in the History of Modern Europe*, New York-Londres 1936, 176.

<sup>4</sup> G. de Bertier de Sauvigny, *La Restauration*, 132.

les principes du parlementarisme, afin d'imposer au gouvernement leur ligne politique dans laquelle figurait aussi la modification de la loi électorale. Cette modification était *de jure* plus démocratique, car elle proposait de réduire le cens de l'électorat actif, en le passant de 300 à 50 francs, mais en réalité ces changements devaient jouer en faveur de la petite noblesse rurale, très conservatrice, généralement désargentée, et aller à l'encontre de la riche bourgeoisie, bête noire des ultras.

Mais ce furent surtout les débats sur le budget qui préoccupèrent davantage les ministres ainsi que les alliés, en raison de la violente opposition de la Chambre à l'égard d'une série de projets de loi du gouvernement concernant la vente, parmi les biens nationaux restés invendus, de 400 000 hectares de forêts, ayant appartenu à l'Église et à laquelle les ultras avaient l'intention de les rendre. A propos de la loi budgétaire, encore une fois le débat parlementaire était axé autant sur la forme que sur le contenu. L'interprétation extensive de la prérogative de l'assemblée, tendant à modifier le projet de loi gouvernemental, telle que la soutenaient les ultras, dut affronter l'interprétation restrictive, favorable à la prérogative royale, que les « doctrinaires » et les libéraux furent obligés de défendre pour s'opposer efficacement aux ultras. Après des débats houleux, le budget fut voté, avec de nombreuses concessions accordées à la Chambre. Du fait de continuelles tensions politiques qui agitaient les institutions, les ambassadeurs étrangers en place à Paris avaient commencé depuis quelques mois à informer leurs souverains respectifs de la dangereuse ligne politique de la Chambre Introuvable; en même temps, certains d'entre eux, notamment Wellington, commencèrent à entretenir des rapports de plus en plus étroits avec le gouvernement français sur l'opportunité politique de se libérer, d'une manière ou d'une autre, d'une assemblée si peu docile. Tant Wellington que le prussien Goltz étaient convaincus que tôt ou tard la Chambre aurait contraint le roi à désigner un autre cabinet composé seulement d'ultras<sup>5</sup>. Pourtant, il devenait indispensable de faire comprendre à Louis XVIII les risques politiques d'une telle éventualité, en commençant à lui faire présent l'opportunité d'une dissolution éventuelle de la Chambre représentative. Cette mesure était suggérée surtout par le ministre de la Police (et favori du roi), le duc Decazes; dès le mois d'août 1816, celui-ci soumettait continuellement au souverain les dépêches, parfois secrètes, des diplomates étrangers (qu'il faisait intercepter) dans lesquelles se manifestaient les plus vives inquiétudes sur le futur de la France, ainsi que la correspondance « politique » provenant des provinces, où l'attitude de la population était toujours plus favorable aux ultras (à Toulouse, le député ultra comte de Villèle avait été porté en triomphe par la foule<sup>6</sup>).

<sup>5</sup> Cf. E. Daudet, « La dissolution de la Chambre introuvable », dans : *La Revue de Paris* 3/1899, 556-557.

<sup>6</sup> *Ibidem*, 566.

Bien entendu, Decazes ne manquait pas de faire remarquer à Louis XVIII le soutien considérable fourni à la politique des ultras par la famille royale, surtout par Monsieur, le futur Charles X, et par les ducs d'Angoulême.

Au début, le président du conseil des ministres, le duc Armand de Richelieu, n'était pas favorable à la dissolution et il ne se convainquit que par la suite – grâce aux nombreuses preuves fournies par Decazes – de l'extrême danger social que représentaient les objectifs politiques poursuivis par les ultras. Jusqu'au 18 août, Louis XVIII hésitait encore. Cette attitude était également motivée par la crainte – dont les historiens de la Restauration n'ont pas suffisamment tenu compte – de ne pas obtenir dans les futures élections une assemblée plus «modérément» royaliste. Afin de surmonter les dernières résistances du souverain, il fallut lui faire comprendre que s'il n'accédait pas aux requêtes de la plupart de ses ministres, ceux-ci donneraient leurs démissions. Aux hésitations de Louis XVIII contribuait également le fait qu'il ne voulait pas que l'on pensât que son adhésion à cette décision importante pouvait être due surtout aux lourdes et continuelles pressions des alliés, spécialement de l'Angleterre qui, par l'intermédiaire de Wellington, était extrêmement préoccupée d'une éventuelle instabilité politique française qui aurait inévitablement entraîné des difficultés dans le paiement des frais relatifs au maintien des armées étrangères en France. Entre-temps, Decazes insistait: « Il est nécessaire – dit-il au souverain – de dissoudre la Chambre, car avec elle, il n'y a pas de budget possible, pas d'espoir de stabilité, pas de possibilité de ramener la confiance au dedans et au dehors, de rétablir le crédit, de faire reprendre à la France son rang parmi les nations, de l'affranchir du joug de l'étranger et de la honte des tributs »<sup>7</sup>. Finalement, persuadé par ces affirmations, Louis XVIII permit, à la fin du mois d'août, que l'on commençât à discuter en grand secret du contenu de l'ordonnance de dissolution, et il la signa le 5 septembre 1816.

Celle-ci, qui fut définie une véritable « dissolution royale », légalement mise en œuvre, avait toutefois besoin, selon certains théoriciens de l'époque, parmi lesquels il y avait Benjamin Constant, d'une quelque « justification » politique afin d'en atténuer l'impact politique. En effet, tant l'ultra Vitrolles (dans son essai « Du ministère dans le gouvernement représentatif ») que Chateaubriand (dans « La monarchie selon la Charte ») se prononcèrent de manière très négative à l'égard de cette dissolution; en accord avec la stratégie parlementaire poursuivie par la Chambre Introuvable, ils étaient favorables à une forme de dissolution définie « ministérielle » qui, semblable au modèle anglais, prévoyait l'irresponsabilité du souverain, à laquelle correspondait la responsabilité politique du cabinet des ministres, s'étendant ainsi à la possibilité d'une dissolution de la Chambre élue. Cependant, la « dissolution royale »

<sup>7</sup> Ibidem, 573.

de septembre 1816 était parfaitement légale car, la France n'ayant pas encore un gouvernement parlementaire, les ministres avaient été nommés par le roi et par conséquent tout conflit entre le gouvernement et la Chambre élue était de fait un conflit avec le souverain. « La dissolution est bien alors une prérogative exclusivement royale dont l'emploi n'est pas, *a priori*, incorrect. L'illégalité apparaît seulement dans la mesure où elle prétend briser la représentation politique, et où elle se détourne de son objet primitif qui est de faire juge le corps électoral d'un conflit opposant la chambre et le monarque »<sup>8</sup>. Il ne semble pas que ce soit là le cas de la dissolution de septembre 1816, d'une part parce que le roi avait évalué avec attention et pondération le pour et le contre d'une telle décision (ainsi qu'il affirma explicitement qu'il s'agissait de « prendre l'une des décisions les plus importantes de ma vie »<sup>9</sup>); de l'autre parce qu'il fournit aussi la motivation déterminante de sa décision : « C'est le roi qui se croyant bien servi par ses ministres, tandis que la Chambre croit le contraire, veut consulter la nation sur ce point important »<sup>10</sup>; ajoutant d'ailleurs, comme pour se trouver une justification supplémentaire, que la dissolution était aussi devenue nécessaire pour rétablir les articles de la Charte qu'il avait modifiés. A cet égard, le duc de Richelieu remarqua: « La Chambre composée de manière irrégulière, tant par rapport au nombre qu'à l'âge, a cru, non sans quelque raison apparente, d'avoir reçu pour mission de refaire l'Etat [...]. L'effet de la dissolution à Paris est très populaire et la rente a considérablement progressé, mais les salons sont furieux »<sup>11</sup>.

Après cette ordonnance, tous les royalistes modérés et les libéraux, et même quelques vieux jacobins, rendirent hommage à la sagesse politique de Louis XVIII : des manifestations de liesse se déroulèrent dans presque toute la France, exception faite bien entendu pour « l'état-major des ultras ». Les alliés exprimèrent également leur vive approbation, car « la dissolution de la Chambre Introuvable était considérée comme une délivrance et comme un événement propre à consolider le trône des Bourbons »<sup>12</sup> et par là même à maintenir la paix en France.

Toutefois, ces évaluations positives ne sont pas partagées par tous les historiens, tant ceux de l'époque que les contemporains. Lamartine définit la dissolution de 1816 « un coup d'Etat ratifié par des élections »<sup>13</sup>, et naturellement il y eut aussi de nombreuses « brochures » critiques publiées par les ultras de l'époque. Plus près de nous, Lupi – selon moi – a correctement défini la dissolution de 1816 « un congé brutal donné par le souverain, mécontent de

<sup>8</sup> Ibidem, 210.

<sup>9</sup> Idem, *Louis XVIII et le duc Decazes*, Paris 1899, 144.

<sup>10</sup> G. Lupi, *La dissolution sous les deux Chambres*, dans : *Politique* juillet-septembre 1958, 213.

<sup>11</sup> S. Charléty (éd.), *Lettres du duc de Richelieu au marquis d'Osmond (1816-1818)*, Paris 1939, 60.

<sup>12</sup> E. Daudet, « La dissolution », 576.

<sup>13</sup> A. de Lamartine, *Histoire de la Restauration* V, 19.

la représentation nationale »<sup>14</sup>. Les jugements politiques contradictoires relatifs à la dissolution de la Chambre Introuvable semblent ainsi confirmer ce que Louis XVIII avait soutenu d'avance à l'égard de cette mesure. On ne peut certes pas dire qu'il exagérait lorsqu'il affirmait que sa décision de dissoudre la Chambre aurait une influence déterminante, non seulement sur la situation politico-institutionnelle de la France, mais aussi sur le futur de la maison de Bourbon. Plus royalistes que le roi, les ultras auraient voulu un gouvernement directement inspiré par leur propre idéologie. Cependant leur comportement ne découlait pas d'un précis système de principes et de normes correspondant à des critères politico-institutionnels, mais plutôt de la poursuite d'un objectif, d'un résultat concret immédiat.

Il faut sans doute reconnaître aux ultras le mérite d'avoir contribué de manière déterminante, à travers les débats parlementaires (suivis avec beaucoup d'attention par l'opinion publique), les « brochures » et les articles de leurs journaux, non seulement à faire connaître les principes du gouvernement parlementaire (considérés jusque-là comme étant éminemment révolutionnaires), mais aussi, en raison de l'opposition exercée à l'égard du cabinet, à obliger les ministres, ainsi que le souverain, à une application timide et inconstante de ces principes.

Faut-il alors voir dans le décret de dissolution de la Chambre Introuvable une décision essentiellement négative pour le futur de la France ? L'analyse des lois proposées par les ultras au cours de la période dans laquelle ils ont eu la majorité à la Chambre permet de répondre, avec une meilleure connaissance de cause, à cette question.

La seule bataille « démocratique » livrée par les royalistes « purs » concerna l'autonomie des administrations locales. En effet, ils s'opposaient avec ténacité à la centralisation administrative, dans l'espoir de voir les départements rester dans les mains de la petite noblesse rurale, les hobereaux, car cela aurait permis de neutraliser l'influence de la bourgeoisie, plus ou moins libérale, qu'ils détestaient. En revanche, toutes les autres propositions de loi présentées par les ultras auraient entraîné, si la Chambre les avait adoptées (comme cela se produisit pour un certain nombre d'entre elles), une nette évolution par rapport aux conquêtes civiles et politiques issues de la Révolution et confirmées par Napoléon.

Si l'éloquence des « doctrinaires » et l'opposition politique de certains ministres – parmi lesquels il faut surtout citer le ministre de l'Intérieur Decazes – ainsi que l'esprit de modération et l'instinct politique du roi ne leur avaient pas barré la route, l'utilisation que les ultras auraient fait de la prédominance de l'Assemblée représentative sur l'exécutif, et donc, en définitive, sur le roi, aurait paradoxalement risqué de ramener la France aux conditions socio-politiques

<sup>14</sup> G. Lupi, *La dissolution*, 204.

presque pré-révolutionnaires avec des conséquences qu'il est difficile de prévoir<sup>15</sup>, comme il arrivera à cause de l'attitude réactionnaire de Charles X en 1830.

En définitive, il faut donc faire un grand mérite à Louis XVIII, dont la sagacité politique sauva, avec une décision sûrement courageuse, le trône à sa dynastie pour quinze ans encore.

---

<sup>15</sup> Cf. le jugement lapidaire d'Odilon-Barrot: « Grâce à cette dissolution une guerre civile imminente a été prévenue ». Cf. Odilon-Barrot, *Mémoires* I, 3<sup>e</sup> éd., 66, cité d'après G. Lupi, *La dissolution*, 215.