

---

MIGUEL HERRERO DE MIÑÓN

MONARCHIE ET  
DÉVELOPPEMENT DÉMOCRATIQUE

MONARCHIE ET DÉMOCRATIE

7

La première question que nous aurons à élucider est conceptuelle et relève de l'histoire des idées et des formes politiques : comment la monarchie pourrait-elle avoir une fonction de démocratisation, alors que monarchie et démocratie ont été ouvertement opposées dans tous les classements de formes politiques, depuis les Grecs jusqu'à aujourd'hui ? Sauf de très rares exceptions, tous – Hérodote, Platon, Aristote, Polybe ou Cicéron, puis scholastiques médiévaux et théoriciens modernes – ont considéré la monarchie comme étant le gouvernement d'un seul et la démocratie comme le gouvernement du peuple. Et pourtant, de nos jours, le philosophe français Alain prévoyait : « les démocraties ne tueront pas l'idée monarchique, mais plutôt elles la sauveront<sup>1</sup> ».

C'est G. Jellinek<sup>2</sup> – et l'école de droit public allemande – qui modifie le classement tripartite traditionnel, en opposant la monarchie, non pas à la démocratie et à l'aristocratie, mais à la république, et définit la monarchie par deux caractéristiques de la direction de l'État :

– la *suprématie* du pouvoir du chef d'État, qui ne signifie d'ailleurs ni absolutisme ni totalité des pouvoirs, et qui est plutôt suprématie de position que de commandement<sup>3</sup> ;

---

1. *Politique*, LXXXIII.

2. *Allgemeine Staatslehre*, Tübingen, 1905, chap. XX.

3. « Non pas tant dans le sens qu'il participe effectivement à toutes les fonctions, ou que tous les organes sont nécessairement dans sa subordination [...] Il n'est peut-être aucune sphère de l'activité étatique dans laquelle le chef de l'État puisse tout faire de sa seule volonté, mais il n'en est aucune non plus dans laquelle sa volonté n'apparaisse comme la volonté la plus haute qui soit dans l'État » (Carré de Malberg, *Contribution à la théorie de l'État*, Paris,

– la *personnalisation* du pouvoir, qui n'exclut nullement l'intégration de ce que Jellinek lui-même considère comme une volonté physique, au sein d'un système juridico-institutionnel<sup>4</sup>.

Mais nous devons y ajouter un troisième trait : le *caractère héréditaire* spécifique à la royauté, par rapport à tout autre type de monarchie, à ce que l'on a appelé, par exemple, la « monarchie républicaine<sup>5</sup> ». C'est son caractère héréditaire qui met la magistrature suprême de l'État à l'écart de la compétition politique, qui rend cette magistrature indépendante de toute faction, de tout parti ou de toute majorité. Mais l'exclusion de la représentativité élective lui enlève aussi sa force politique. Le fait d'être héréditaire rend la monarchie plus indépendante, mais moins puissante qu'une magistrature élue.

8 L'apparition de l'institution monarchique comme pouvoir capable de remplir une fonction de démocratisation semble enracinée dans la doctrine classique du gouvernement mixte, comme juste milieu entre les diverses formes pures d'État et capable d'équilibrer leurs défauts respectifs, évitant ainsi sa corruption.

On discutera à loisir de savoir si Platon fut le premier à formuler cette thèse comme conséquence logique de ses principes philosophiques, s'il faut regarder encore plus loin en arrière dans l'histoire des idées, ou s'il s'agit simplement de la thèse formulée par le vieil auteur des *Lois*, après que ses projets précédents eurent échoué<sup>6</sup>. En tout cas, la thèse de gouvernement mixte, comme formule idéale, est consacrée par Polybe et diffusée par Cicéron, dont la filiation platonicienne est indéniable<sup>7</sup>. Cette théorie arrive, à travers la tradition médiévale, chez Locke et Montesquieu, pour se cristalliser dans la pensée libérale moderne<sup>8</sup>. Sabine a consacré de belles pages à la transmission de cette idée, véritable clé de la pensée politique modérée.

---

1920, II, p. 184). Sur la suprématie de position, catégorie de la doctrine italienne (Esposito, « Capo dello Stato », *Enciclopedia Italiana del Diritto*, p. 226 s), voir Hauriou, *Principes de droit public*, Paris, 2<sup>e</sup> éd., 1916, p. 674.

4. Carré de Malberg, *op. cit.*, p. 185.

5. Duverger, *La Monarchie républicaine*, Paris, 1974.

6. Telles sont, respectivement, les thèses de Morrow, *Plato's Cretan City. A Historical Interpretation of the Laws*, Princeton University Press, 1960, surtout chap. X ; et Crossman, *Plato today*, Oxford, 1937, surtout chap. 10, « Why Plato failed ? ».

7. Cf. von Fritz, *The Theory of the Mixed Constitutional in Antiquity. A Critical Analysis of Polybius Political Ideas*, New York, Columbia University Press, 2<sup>e</sup> éd., 1958 ; et aussi l'introduction de Sabine à son édition de Cicéron, *On the Commonwealth*, Ohio University Press, 1929.

8. *A Story of Political Theory*, New York, 1937, *passim*.

Or, cette thèse de gouvernement mixte contient le germe de ce qui allait devenir la monarchie moderne. En effet, on sait bien comment Cicéron, prévoyant ce qui serait le Principat, préconisa dans son traité *Sur l'État* une sorte de tuteur de la république, le premier et le meilleur citoyen, chargé de l'arbitrage du fonctionnement des institutions monarchiques, aristocratiques et démocratiques, propres de la tradition républicaine<sup>9</sup>. Un auteur comme Pline le Jeune, en faisant le panégyrique du Prince *optimus*, reprendra cette interprétation, qui est à l'origine de la distinction médiévale entre la notion d'*imperare* (la modération et l'arbitrage entre les pouvoirs territoriaux) et celle de *regnare*, c'est-à-dire *gubernare*<sup>10</sup>. A mon avis, la notion de la doctrine du pouvoir modérateur, clé de la conception moderne de la monarchie constitutionnelle, réside dans cette distinction<sup>11</sup>. Le roi règne, mais ne gouverne pas. C'est-à-dire que le roi n'exerce pas la direction politique (« *Il indirizzo politico* »), qui revient au gouvernement responsable démocratiquement, mais exerce la direction constitutionnelle (« *Il indirizzo costituzionale* »).

9

Parce que « le roi règne, mais ne gouverne pas », la magistrature royale est tout à fait compatible avec un processus pleinement démocratique. Même sans gouverner, le roi règne : son autorité peut être utile au bon fonctionnement de la démocratie, pour ses capacités de régulation et de direction de la démocratie, et, mieux encore, au moment d'exprimer, comme symbole efficace, ce phénomène d'intégration politique qui est à la base même du corps politique.

Dans ce but et pour revenir à Jellinek, il est important de remarquer que lorsqu'il formule la distinction entre monarchie et république, la première a déjà joué un rôle dans le processus de démocratisation aussi profond que l'unité nationale, dont le prolongement théorique n'est pas étranger à la revitalisation du principe monarchique<sup>12</sup> et aux considé-

9. «... *bonus et sapiens et peritus utilitatis dignitatisque civilis quasi tutor et procurator reipublicae [...] rector et gubernator civitatis [...] iste est enim quasi consilio et opera civitatem tueri potest* » (*De republica* II, 51 cfr. *De Officiis*, I, 85).

10. Depuis Auguste en 27 av. J.-C., l'essence du Principat fut « *cura et tutela reipublicae universa* » dont la fonction et l'*autoritas* étaient tout à fait différentes des autres magistratures républicaines (von Premerstein, *Vom Werden und Wesen des Prinzipats*, Munich, 1937, surtout p. 117-133 et 166-175). Voir le texte de Plinius in *Panegyricus*, p. 61 s, surtout p. 63.

11. Diez del Corral, *El liberalismo doctrinario*, Madrid, 1946, surtout chap. VI.

12. Sur le Principe monarchique, comme catégorie historique du constitutionnalisme moderne, voir O. Hintze, « Das Monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung », *Preussische Jahrbücher*, 1911, repris dans *Staat und Verfassung*, Göttingen, 1962 ; mais il faut souligner ses relations du point de vue politique avec la démocratisation de base (voir Naumann, *Demokratie und Kaisertum*, 1900).

rations théoriques de Jellinek. Les liens entre monarchie et démocratie, ainsi compris, peuvent remonter à Rousseau, dont certains des exégètes les plus lucides ont réduit la démocratie au pouvoir constituant et la monarchie au gouvernement constitué<sup>13</sup>.

En effet, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, la monarchie a été, en Allemagne et en Italie, étroitement liée au processus éminemment démocratique et démocratisant de l'unité nationale, comme elle l'a été, à la libération nationale dans les Balkans, face à la domination étrangère. Beaucoup plus tard, c'est la monarchie qui fut l'agent démocratisant dans des pays aussi éloignés que l'Espagne en 1977 et le Cambodge en 1993. La chute de la monarchie a retiré l'« estrate » protecteur naturel aux nouvelles démocraties allemande, autrichienne et tchèque, établies en 1919 ; et cela fut une leçon utile aux vainqueurs du Japon en 1945. Par ailleurs, l'établissement et même le maintien du gouvernement républicain dans les anciennes démocraties populaires n'a pas été un triomphe pour la démocratie.

Or, la démocratie moderne, telle que nous la connaissons aujourd'hui, demande trois éléments essentiels : une communion ou solidarité de base constitutive du corps politique. Sans corps politique à représenter, il n'y a point de représentation et, par conséquent, pas de démocratie représentative. Les deux autres éléments sont un ordre fondé sur une concurrence de libertés et, enfin, un ordre de domination, c'est-à-dire du gouvernement. L'homogénéité et la cohérence du corps politique limitent les divergences, rendent possible la représentation des minorités par les majorités ou, mieux encore, l'imputation à la volonté générale de la décision prise par la minorité, et légitiment le gouvernement.

Or, la monarchie a contribué dans la pratique, et de façon capitale, à exprimer l'intégration, à mettre en tutelle les divergences et même à imposer la démocratie. La monarchie paraît donc liée à la démocratie, comme symbole, comme strate protecteur et comme agent de démocratisation. Nous analyserons ci-dessous chacun de ses trois aspects.

---

13. Voir J.-M. Benoist, « La Constitution de la V<sup>e</sup> République, du mythe maurrassien à une genèse rousseauiste... », *Les Monarchies* (dir. E. Le Roy Ladurie), Paris, PUF, 1986, p. 307 s.

## LA MONARCHIE COMME FACTEUR D'INTÉGRATION

La démocratie a besoin d'un corps politique intégré, qui, de nos jours, a généralement un caractère national et seulement à titre exceptionnel un caractère plurinational ou supranational. Pour les motifs ci-dessus indiqués, s'il n'existe pas d'ordre par communion, propre à la nation, il n'y a pas de démocratie nationale possible. L'intégration nationale est l'« *a priori* matériel » de la démocratie. Intégrer, c'est donc démocratiser.

Cette intégration, telle que Rudolph Smend<sup>14</sup> la conçoit, est le processus permanent qui donne vie au corps politique en réduisant la pluralité sociale à l'unité existentielle. Les facteurs d'intégration peuvent être multiples : des facteurs fonctionnels, tels que les élections démocratiques ; des facteurs matériels, tels que les éléments physiques – le territoire – ; moraux – les valeurs – ; culturels – des souvenirs et projets – dont la communion fonde la volonté de vivre ensemble ; et, enfin, des facteurs symboliques et personnels.

11

La monarchie est un facteur d'intégration à la fois symbolique et personnel, dans lequel existe toujours la dualité des « deux corps du roi », selon la conception médiévale analysée par Kantorowicz. Il est clair que la Couronne, aussi bien dans son acception mythique initiale que dans des versions plus rationalisées, est un symbole du corps politique, et sur ce point il existe une large bibliographie historique, politique et même juridique<sup>15</sup>. Comme tout symbole, il s'agit d'un objet chargé de valeurs affectives qui expriment des sentiments plus que des connaissances. C'est par le symbole qu'on a accès à un ordre de la réalité différent : l'ordre de l'intégration politique. Le symbole ne sert pas à penser. Il donne à penser ou, mieux encore, il donne à être. Dans ce cas, l'être de l'existence politique.

Mais il existe aussi dans la royauté un autre facteur d'intégration personnelle : le fait que le roi, en tant que personne physique, est l'objet de loyauté, non pas comme c'est le cas du dirigeant charismatique, dans

14. *Verfassung und Verfassungsrecht*, Munich-Leipzig, 1928.

15. Voir les différentes monographies de la collection *Corona Regni. Studien über die Krone als Symbol des Staates im späteren Mittelalter*, Weimar, 1961. Pour une vision d'ensemble, Garcia Pelayo, *Del Mito y de la Razón en el pensamiento político*, Madrid, 1968, p. 13-64. L'allusion, simplement métaphorique, à Kantorowicz se réfère à son étude, déjà classique, *The King's Two Bodies*, Princeton, 1957.

le sens que Weber donne à ce terme, car « quand on acclame le souverain, on n'honore pas une personne déterminée », mais il s'agit plutôt de l'action d'« autoconscience » d'un peuple politiquement uni<sup>16</sup>. Le sens donc du chef d'État monarchique est fondé sur la représentation et l'incarnation de l'unité politique du peuple, comme c'est le cas pour les couleurs ou les hymnes nationaux.

L'utilité de la Couronne et celle de son titulaire, pour accéder à un ordre de la réalité différent, c'est-à-dire à l'intégration politique, ont été très clairement expliquées par l'Anglais Bagehot<sup>17</sup>, lorsqu'il fait remarquer que la royauté fait appel à des sentiments diffus, alors que la république en appelle à la raison, d'où la grande force de la monarchie et la faiblesse de la république, aussi longtemps que le cœur l'emportera sur l'entendement. Nous savons aujourd'hui, mieux que les libéraux victoriens, que la condition historique et vitale de la raison humaine donne nécessairement la primauté au cœur.

Il est évident que tout cela ne dépend pas tellement des qualités personnelles du roi et de son *leadership* social, malgré son indubitable importance, mais plus de sa position institutionnelle. Pourtant, l'attitude du Prince, et même de celle de sa dynastie, par rapport aux valeurs en jeu, peut entraîner des conséquences au moment de vouloir promouvoir l'intégration politique. C'est ainsi que les Habsbourg disparurent du Rhin et du Danube à cause de leur opposition aux revendications nationales, sauf pour certains secteurs de l'impérialisme magyar, alors que la maison de Savoie, en adoptant le drapeau de l'unité et de la liberté, joua le premier rôle dans le nationalisme italien. Nous pouvons en dire autant des monarchies balkaniques les plus importantes, au moment de leur indépendance, face à la Turquie.

L'expérience post-coloniale est une autre question<sup>18</sup>. La république a remplacé la monarchie partout, quand celle-ci semblait incompatible avec les aspirations nationalistes, à cause de son archaïsme politico-social (en Birmanie et dans certains pays du Proche et du Moyen-Orient arabe, et au Rwanda, en Haute-Volta, au Malawi, au Burundi), ou bien à cause de son opposition à l'unité nationale (en Inde et en Ouganda), ou encore à cause de sa collaboration avec les autorités colo-

16. Smend, *op. cit.*, I<sup>o</sup>, 5.

17. *The English Constitution* (1867), chap. II.

18. Voir mon livre, *Nacionalismo y Constitucionalismo. El derecho constitucional de los nuevos Estados*, Madrid, 1971, p. 328 s.

niales (en Tunisie). Mais il y a des cas où les monarchies traditionnelles ont été symbole d'identité (en Malaisie) ou même, dans d'autres pays comme le Maroc ou le Cambodge, une « croisade royale pour l'indépendance<sup>19</sup> » menée par les rois légitimes qui leur a permis de renforcer leur condition de symbole de la nation avec les charismes propres aux libérateurs.

La question revêt aujourd'hui un intérêt spécial au vu de l'effervescence nationale et nationaliste de notre époque, quand les nations réaffirment leur identité avec plus de force que jamais, comme compensation indispensable à la globalisation de l'économie, des communications et de la politique.

Une situation semblable fait penser à l'utilité de notions et des institutions, telles que la Couronne, si l'on est à la recherche de formules permettant l'expression d'identités, non pas directement par le « sang et le sol » (*Blut und Boden*, d'après une formulation bien dramatique), mais avec la modération qu'entraîne toute réfraction symbolique. Cela permet aussi plus facilement une articulation réciproque, comme le prouvent toutes les doctrines des « unions d'États ». Si le fédéralisme relève d'une tradition républicaine, malgré les expériences très importantes de l'Allemagne impériale et du Commonwealth, la juxtaposition d'organisations étatiques a été un phénomène assez fréquent en monarchie<sup>20</sup>.

13

En effet, toute l'expérience comparée révèle que la monarchie peut, d'une part, exprimer, avec une plus grande vigueur que d'autres formes d'État, l'identité des nations respectives et l'articulation, sous des formes politiques complexes, d'une pluralité de ces identités. C'est la fonction des titres historiques de la Couronne<sup>21</sup> et de l'utilisation par les monarques des différentes langues de ses sujets. Cela aurait pu être l'évolution normale et pacifique de la monarchie autrichienne, et ce sera, j'espère, l'option future de la monarchie espagnole.

Le premier point est tout particulièrement important à une époque où la globalisation exige le renoncement à certains facteurs matériels d'intégration nationale, jusqu'ici chargés d'affection et de valeur sym-

19. Voir la brochure du ministère cambodgien d'Éducation nationale, *La Monarchie cambodgienne et la Croisade royale pour l'indépendance*, AKP, 1962.

20. Kunz, *Die Staatenverbindungen*, Stuttgart, 1929 ; toujours l'exposé le plus complet.

21. Article 56.2 Constitution espagnole. Comme exemples d'antan (Tezner, « Der österreichische Kaisertitel, seine Geschichte und seine politische Bedeutung », *Zeitschrift für private und öffentliche Recht*, XXV, 1898, p. 351-428) et d'aujourd'hui (Cmnd. 5460, p. 101-102 sur Cornwell), tous deux au sein des États. Les relations interétatiques au sein du Commonwealth et la position de la Couronne relèvent d'une autre question.

bolique, tels que la monnaie ou l'armée nationale. Cette force d'identification de la monarchie ouvrira la porte à une plus grande intégration inter-étatique, car leur capacité d'intégration symbolique permettra d'éviter d'autres facteurs matériels d'intégration propres à l'organisation classique de l'État.

Le deuxième point sera utile à l'heure de résoudre d'importants conflits inter-ethniques et de frontières, puisque la Couronne commune permet de sauvegarder les identités respectives, tout en ayant une seule forme politique. La monarchie signifie donc historiquement non seulement une forme d'État, mais aussi une globalité territoriale, formée par la réunion de plusieurs parties, dont la représentation suprême est attribuée à une seule institution.

#### 14 LA MONARCHIE COMME ÉLÉMENT PROTECTEUR DE LA DÉMOCRATIE

La démocratie est, en plus, un ordre par la concurrence de droits et de libertés et, à la limite, d'intérêts opposés. C'est cela le pluralisme, dont la dimension politique, si elle veut être authentique, doit correspondre à un véritable pluralisme économique et social. Or, la pluralité et l'opposition des intérêts supposent conflit. Si le marché peut atteindre un haut degré d'harmonie, n'oublions pas que sa raison d'exister n'est pas la coopération, mais la concurrence, d'ailleurs rarement parfaite, dans le domaine économique, social, culturel et politique, avec tout ce que cela suppose comme positions privilégiées et subordonnées entre les parties en conflit.

Quelle est et quelle peut être la position de la monarchie devant cette situation ?

Pour certains, la Couronne, après être devenue un simple élément décoratif du système politique, est placée par définition en dehors du conflit, et c'est là qu'elle trouve sa force et sa vertu. Les clivages d'intérêts et les tensions correspondantes ne la polluent ni ne l'affectent en ce qui concerne leur énoncé et leur solution. Telle est la thèse de Bagehot<sup>22</sup> sur la monarchie victorienne, confirmée par beaucoup de ses partisans.

Pour d'autres, l'enracinement social de la Couronne fait de celle-ci,

---

22. *Op. cit.* Voir l'introduction de R.H.S. Crossman à l'édition de Cornell University Press, New York, 1981, p. 16 s.

qu'on le veuille ou non, une partie essentielle du conflit social, rempart et soutien des positions les plus conservatrices et privilégiées. C'est là le grief majeur fait par Harold Laski<sup>23</sup> à la Couronne britannique, et nombreux sont ceux qui abondent dans ce sens.

Enfin, l'interprétation de la monarchie sociale comme institution compensatrice et arbitrale s'est développée à partir de Lorenz von Stein<sup>24</sup>. En effet, d'après cet éminent auteur, dont la thèse n'est pas étrangère à ses propres expériences vécues, la Couronne et son titulaire se trouvent au-dessus du conflit des classes sociales, non seulement par leur suprématie institutionnelle, mais par leur origine héréditaire et leurs intérêts personnels et familiaux bien compris. Donc le roi et sa dynastie n'entrent pas en alliance ou en compétition avec les autres intérêts en conflit, d'où la possibilité de les arbitrer et même de renforcer la position des plus faibles par rapport aux plus forts. Le Prince mieux que personne, dans la pratique, réalise l'idéal de l'État en dehors des conflits sociaux, tout comme la liberté doit l'être par rapport au besoin.

15

A mon avis, la monarchie, plutôt qu'un arbitre actif lors des conflits sociaux, peut et doit être un élément protecteur de l'ordre fondé sur la concurrence inhérent à la démocratie. D'un côté, le monarque doit modérer et même arbitrer les forces politiques et sociales en concurrence. Les fonctions constitutionnelles qu'on accorde ou qu'on reconnaît tacitement au Prince y concourent : avertir, encourager, d'après Bagehot, intervenir comme médiateur et même arbitrer, d'après la doctrine constitutionnelle plus récente, la *cura* institutionnelle soulignée par la doctrine italienne<sup>25</sup>. Quand, dans les plus récentes constitutions, le roi se voit confier le rôle de veiller au bon fonctionnement des pouvoirs publics, il s'agit du jeu régulier des mécanismes constitutionnels, mais aussi de la conduite correcte des forces politiques et sociales qui interviennent. Pour que tout cela soit possible, les compétences du roi sont même plus importantes que la

23. *Parliamentary Government in Great Britain : A Commentary*, Londres, 1938.

24. Von Stein, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich von 1789 bis auf unsere Tage*, Kiel, 1850, t. III, p. 1-41 et 89-103 (éd. préparée par G. Salomon, Munich, 1921). Ce texte, partiellement traduit par le socialiste Tierno Galvan et commenté par le libéral Diez del Corral (Madrid, 1956), a donné des arguments aux partisans de la restauration monarchique en Espagne.

25. Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge, 1959, p. 382 s et 394 s., pour les Anglo-Saxons et Molitor, *La Fonction royale en Belgique*, Bruxelles, 1979. En général, pour le continent, voir Fussilier, *Les Monarchies parlementaires*, Paris, 1960.

prééminence institutionnelle de la Couronne. Le trône ne doit pas être un « fauteuil vide » pour que le roi remplisse ces fonctions, bien que l'exercice de celles-ci doit être caractérisé par la discrétion. Plus encore, la réduction des fonctions royales au purement cérémoniel est le commencement de l'extinction de la monarchie.

Par ailleurs, la fonction d'élément protecteur est encore plus profonde quand la monarchie constitue la garantie tacite de certaines valeurs qui rendent possible la concurrence démocratique.

16 Cette concurrence sera possible tant que l'intégration de base existe, et c'est à la Couronne d'exprimer et de rendre actuelle cette intégration. Par le simple fait qu'il est le roi de tous, il exprime que le conflit, s'il touche tout le monde, n'empêche aucunement que tous continuent à se sentir membres d'un seul corps politique. Il est clair que, sans cette réalité de base, le conflit se radicalise et la concurrence pacifique est dans l'impasse. Le roi des Belges est roi des Flamands et des Wallons et, comme on l'a constaté récemment, c'est là le facteur le plus important de ce que le roi a appelé la « citoyenneté fédérale ». Le système tombe en faillite dès que le roi n'est plus roi que d'une partie de la population, comme cela est arrivé en Yougoslavie à la veille de la Seconde Guerre mondiale.

D'ailleurs, les valeurs et les intérêts en conflit peuvent être menacés par la concurrence et, par réaction défensive, la menacer elle-même. La monarchie peut assumer la situation en garantissant la pérennité de ces valeurs et en exorcisant le potentiel aigu de cette menace.

Voilà l'aspect positif de l'enracinement conservateur, que Laski a dénoncé en toute institution monarchique. En effet, von Stein faisait remarquer que la classe sociale privilégiée omet de contester le pouvoir suprême de la Couronne, de son titulaire et de la dynastie, comprenant que le pouvoir suprême de l'État et sa propre situation de domination de la société sont fondés sur le même principe, c'est-à-dire l'inviolabilité des droits acquis. Cette classe sociale privilégiée verra donc l'existence de l'institution monarchique comme la meilleure garantie de sa situation.

Cette réalité historique n'est pas constante ; il suffit de penser au républicanisme des oligarques brésiliens, propriétaires d'esclaves, qui fut à l'origine de la chute de l'Empire après l'abolition de l'esclavage. Et pourtant, même à cette occasion, la monarchie prouve, face à un pouvoir moins conservateur, la capacité de compensation préconisée par von Stein. La preuve est dans la comparaison entre les mesures de réformes, même timides, adoptées au Mexique par l'éphémère

Maximilien I<sup>er</sup> et la politique ultra-conservatrice du « porfiriato » (présidence du général Porfirio Diaz)<sup>26</sup>.

Ce rôle compensateur de la monarchie peut devenir encore plus important dans le domaine politique, comme l'exemple espagnol récent le prouve avec le succès le plus éclatant.

En effet, en Espagne, les souvenirs de la Première Restauration (1876-1931) et l'héritage franquiste avaient donné à la monarchie, rétablie en 1975, une coloration droitière et même réactionnaire, malgré les espérances des démocrates espagnols les plus lucides. C'était le grand défaut qui rendait sa consolidation difficile, voire impossible. Mais le bon côté de cet état de fait était les connotations conférant à la monarchie une autorité spéciale auprès des plus fervents fidèles conservateurs de ces valeurs<sup>27</sup>. Cela permit justement au roi d'Espagne de vaincre les résistances des opposants aux réformes, en leur garantissant que ces réformes ne mettaient pas en jeu l'essence des valeurs que la monarchie incarne mieux que toute autre institution. « Catholique comme mes ancêtres et bon libéral comme homme de mon époque », avait dit le roi Alphonse XII au moment de faire la synthèse de tradition et modernisme à la Première Restauration. Un siècle plus tard, le Roi Catholique était la garantie que la laïcisation n'empêchait pas des rapports amicaux entre l'Église et l'État ; le roi soldat pouvait garantir également, mieux que quiconque, la discipline militaire auprès du pouvoir civil : l'héritier de trois dynasties unificatrices était le fédérateur des différentes nations, devenues autonomes au sein de l'Espagne.

17

Et tout cela parce que personne ne pouvait présenter la Couronne comme une institution de désintégration ou antimilitariste ou antireligieuse, alors que ces défauts pouvaient être imputés aux deux expériences républicaines (1873, 1931-1936). Par conséquent, c'est parce que la monarchie et le roi, malgré des résistances et des ambivalences,

26. A côté des intuitions, comme c'est le cas de Lord Acton (« The rise and fall of the Mexican Empire », 1868, inclu dans *Historical Essays and Studies*, Londres, 1907), il y a des témoignages qui donnent à penser, voir Arragoiz, *Apuntes para la Historia del segundo Imperio Mexicano*, Madrid, 1870. La meilleure recherche jusqu'à présent est de Corti, *Maximilian und Charlotte von Mexiko*, 2 vol., Vienne-Zurich-Leipzig, 1924. Sur le cas brésilien, voir Williams, *Don Pedro The Magnanimous, Second Emperor of Brazil*, Chapman Hill, N.C., 1937. (Je remercie mon savant ami, le professeur Hernández Sánchez-Barba, pour cette dernière information.)

27. Voir Aranguren, *La cruz de la Monarquía española actual*, Madrid, 1974. La monarchie comme horizon du réformisme démocratique a été analysée en Espagne par Jiménez de Parga (*Las Monarquías europeas en el horizonte español*, Madrid, 1966) et Ollero (*Dinámica social, desarrollo económico y forma Política*, Madrid, 1966).

avaient de l'autorité auprès des secteurs les plus immobilistes et inspiraient moins de méfiance que la république, que la monarchie espagnole a été un facteur de démocratisation du pays. Ainsi donc, la monarchie fonctionne en Espagne comme facteur protecteur de la concurrence, car elle se présente comme le meilleur atout d'intégration.

## LE RECOURS AU PEUPLE

18 La capacité d'intégration du roi, a dit Smend en parlant de la monarchie comme facteur d'intégration, peut consister non seulement en l'incarnation institutionnelle des valeurs politiques traditionnelles, mais aussi en la création et le développement de nouvelles valeurs. C'est le cas quand le Prince agit en tant qu'agent de démocratisation d'une forme politique autoritaire, à la tête de laquelle il se trouve pour une raison ou pour une autre, et qu'il transforme en démocratie. En effet, on peut citer seulement deux cas, très exceptionnels, d'États autoritaires fondés par une monarchie traditionnelle : la dictature royale en Yougoslavie dans les années trente et l'expérience du Népal depuis 1962. En revanche, il y a plusieurs cas d'États autoritaires théoriquement compatibles avec la monarchie traditionnelle (l'Italie et la Roumanie sous le fascisme, la succession du franquisme en Espagne) ou très proches de la monarchie traditionnelle (la Hongrie de Horty et le Portugal de Salazar).

L'État autoritaire est une forme politique encore mal étudiée, dont les origines remontent à la Constitution française de 1799. Il ne s'agit pas ici d'analyser cette forme d'État, mais de faire remarquer qu'il tend toujours, de l'origine à aujourd'hui, à remplacer le « césarisme » initial par le pouvoir d'une oligarchie composée de ce que Jouvénel appelle des « gérontes », vieille garde du régime, et « estatocrates », dont le pouvoir vient tout simplement des charges qu'ils ont dans l'appareil de l'État.

Les Sénats et Conseils sont les moyens privilégiés d'expression car, même en respectant formellement un pouvoir monocratique, ils essaient de le vider de son contenu, en passant de la collégialité aulique, tout simplement consultative, à celle de décision (Weber). C'est pourquoi, à la fin de la phase fondatrice de l'État autoritaire, naît une tension entre le détenteur du pouvoir monocratique et les oligarques nés sous son ombre. Ces oligarques, soumis au pouvoir tant que celui-ci a été la source et le maintien de leurs privilèges, prétendent consolider leurs positions en devenant maîtres de la situation après en avoir été les bénéficiaires.

Et c'est pour cela que les oligarques sont hostiles à un titulaire du pouvoir monocratique qui leur soit étranger, quelle qu'en soit la raison. Et rien n'est plus étranger à une oligarchie nouvelle qu'un Prince qui doit sa situation à d'autres sources de légitimité, par exemple dynastique, d'où la résistance des autoritarismes modernes, même les plus conservateurs, envers la monarchie. Cela s'est clairement avéré dans le refus de Salazar au Portugal et de Horthy en Hongrie, s'opposant aux tentatives de restauration monarchique, même en dépit du fondement doctrinal du régime et des dirigeants eux-mêmes.

D'autres exemples encore de cette incompatibilité sont la tension permanente au sein de la dyarchie italienne entre le Duce fasciste et la Couronne et les ambivalences du franquisme en Espagne, face à la monarchie instituée dans ses propres « Lois fondamentales du royaume ». On explique aisément ces réticences, si l'on regarde les coups d'État royaux contre Antonescu en Roumanie par le roi Michel I<sup>er</sup> et contre Mussolini en Italie par Victor-Emmanuel III, sans oublier le sort subi en Espagne par les institutions franquistes sous l'actuel règne de Juan Carlos.

19

En effet, dans un État autoritaire moderne, il n'y a pas d'autre légitimité que le charisme du fondateur ; cette légitimité est par définition irremplaçable et intransmissible aux institutions créées par lui, donc ces institutions n'auront comme légitimité que leur simple et vide légalité. Ce manque de légitimité touche aussi la position du Prince, placé à la tête de l'État, soit avec la complaisance du Caudillo autoritaire, soit comme le successeur de ce dernier. C'est le cas espagnol (1975-1977) qui éclaire le mieux ce propos.

Or, le roi, qui se trouve à la tête de l'État autoritaire dans cette situation de légitimité précaire, mais strictement légale, est appelé à chercher pour lui-même, pour l'institution qu'il incarne et pour la dynastie dont il prétend garantir le futur, de nouvelles sources de légitimité. Le charisme ne s'hérite pas, il s'acquiert. La légitimité traditionnelle est de nos jours bien fragile, l'État autoritaire l'a érodée. Le roi a donc besoin de se mettre à la tête d'un processus de démocratisation qui d'un côté rende de nouveau légitimes les institutions, et parmi celles-ci la Couronne, et qui lui permette par ailleurs d'accéder au charisme propre aux fondateurs.

Si le roi n'a pas la légitimité à l'origine, il pourra ainsi acquérir tout de même un charisme pour lui, un fondement démocratique pour la Couronne et une tradition rénovée pour sa dynastie. Il s'agit d'appliquer, tout simplement, dans une société et à une époque où la démo-

cratie est la seule source acceptée de légitimité, ce que Machiavel préconisait pour le *Principe Nuovo* (*Il Principe*, cap. XXVI)<sup>28</sup>.

Pour y parvenir, le roi utilisera ses propres pouvoirs, tels que le système autoritaire les lui attribue. Ce fut le cas en Italie, au moment de se débarrasser de Mussolini, quand on invoqua la littéralité du statut Albertino de 1848, épuré de l'interprétation parlementaire par l'autoritarisme fasciste. L'exemple espagnol est tout à fait exemplaire : le roi, organe de la souveraineté de l'État, d'après les « Lois fondamentales » du franquisme, utilisa et invoqua expressément le Principe monarchique<sup>29</sup> pour pouvoir nommer un gouvernement, responsable exclusivement devant lui, pour impulser ainsi une politique de réformes démocratiques, en invoquant sa capacité de recours direct au peuple par référendum et vaincre ainsi les résistances de ceux qui s'opposaient aux réformes, retranchés derrière la polysinodie propre au système autoritaire (Conseil du Royaume, Conseil national, Cortes). Le Principe monarchique a permis ainsi en Espagne le passage vers la démocratie couronnée.

Quelque chose de semblable est arrivé au Cambodge, mais dans une situation différente : le titulaire de la légitimité traditionnelle, très forte dans ce pays, choisit pourtant en 1960 « un bain de légitimité démocratique », grâce à l'appel au peuple par-dessus les institutions de 1947, dont la facture occidentale – le modèle français de 1946 –, assez éloignée des conditions locales, entraînait le manque de représentativité<sup>30</sup>. La restauration monarchique de 1993 a été possible grâce à cette relégitimation démocratique et à la permanente « Croisade royale pour l'indépendance » du roi Norodom Sihanouk.

Dans tous les cas, le processus est le même : d'après le prototype du « roi patriote » formulé par Bolingbroke, le Prince brise la résistance des privilégiés en faisant alliance avec le peuple, auquel il ouvre le système de participation démocratique, tout en acquérant de nouvelles légitimités pour lui-même et sa dynastie. Dans tous les cas ci-dessus décrits,

---

28. Voir mon article « El Rey Legítimo », *Sistema*, 6, 1974, p. 119 s, où j'énonçais la nécessaire attitude démocratisante du futur roi d'Espagne.

29. Voir mon livre *El Principio Monárquico. Un estudio sobre la soberanía del Rey según las Leyes Fundamentales*, Madrid, 1972 ; une étude qui a donné les instruments juridiques pour la transition démocratique après la mort du général Franco (cf. Palacio Attard, *Juan Carlos I y el advenimiento de la democracia*, Madrid, 1988, p. 27 s).

30. Cf. Gour, *Institutions constitutionnelles et politiques du Cambodge*, Paris, 1965, p. 137 s.

l'importance du Prince en tant qu'individu, sa formation politique et son attitude psychologique sont évidentes. Si la figure du roi est une personnalité créatrice, dit Smend, sa fonction d'intégration sera créative, en plus d'être stimulante. Et pourtant, c'est la logique institutionnelle, plutôt que le caractère individuel, qui de nos jours fait de la monarchie, de son titulaire, un allié et même un acteur de la démocratisation, dans son propre intérêt personnel, familial et institutionnel. Une fois de plus se confirme la vieille formule selon laquelle « la monarchie est le système qui identifie les intérêts d'une famille avec ceux de l'État ».

Tout ce que nous venons de dire sur la capacité d'intégration, de tutelle et de démocratisation de la Couronne à notre époque sous-entend son indépendance par rapport aux partis politiques et aux forces sociales. Pour intégrer la communauté nationale, pour donner une tutelle à la concurrence des forces politiques et sociales et pour démocratiser l'État, le roi ne peut être le chef d'une faction, même si elle est majoritaire ; il doit au contraire représenter une globalité, la totalité qui excède l'addition même de tous et représente la *transcendance* de l'ordre politique, au-delà de la division sociale. Voilà la grandeur de la monarchie et, à la fois, sa plus grande faiblesse à une époque prônée à l'immanence.

21

## R É S U M É

---

*La monarchie constitutionnelle peut servir à l'établissement et au fonctionnement de la démocratie par trois voies différentes : comme facteur d'intégration du corps politique, base indispensable de la démocratie ; comme facteur de régulation des pouvoirs publics, ainsi que d'arbitrage et de compensation entre les différentes forces sociales ; et, enfin, parce que la monarchie a parfois tout intérêt, pour asseoir sa légitimité, à s'allier avec le peuple et à s'ouvrir à la démocratie.*