

# *Les royalistes français et le suffrage universel au XIX<sup>e</sup> siècle*

STÉPHANE RIALS\*

Le régime censitaire de la Restauration et de la Monarchie de Juillet et l'antinomie apparente de la royauté vraie et du suffrage universel incitent le plus souvent les historiens et les publicistes à ne guère s'interroger, tant celles-ci semblent évidentes, sur les conceptions des royalistes en matière de suffrage. Lorsque — dans un article ou une brochure — elles apparaissent, au regard de ce préjugé, non conformes, l'on se borne en principe — et cela dès le XIX<sup>e</sup> siècle — à incriminer la démagogie d'hommes prêts à tout pour reprendre un pouvoir qui les fuit irrésistiblement.

Tout cela est trop simplificateur. De même qu'à gauche l'on trouve sans peine chez les socialistes français du siècle dernier des doctrines hostiles ou indifférentes au suffrage universel en général et à celui des femmes — « tenues » par les prêtres — en particulier, de même chez les royalistes les plus intransigeants, l'acceptation d'un suffrage très large, voire universel, ne fut pas rare, de leur expulsion du pouvoir en 1830 à la mort du comte de Chambord, il y a tout juste cent ans, en 1883. C'est en vérité moins sur les modalités du suffrage que sur son fondement que les diverses écoles légitimistes, qui seules revendiquaient vraiment l'appellation de royalistes, se sont trouvées divisées (1).

## I. — LES MODALITÉS DU SUFFRAGE

L'idée d'un suffrage très élargi ou universel avait été adoptée par nombre d'« ultras » qui voyaient bien, sous la Restauration, les risques du suffrage censitaire, dès lors du moins qu'il ne favorisait pas exclusivement

\* Professeur agrégé des Facultés de droit à l'Université de Caen ; chargé de Conférences à l'EPHE (4<sup>e</sup> section).

(1) Pour des développements d'ensemble, voir notre ouvrage *Le légitimisme*, PUF, « Que sais-je ? », 1983.

les traditionnels propriétaires terriens (2). Mais elle fit de saisissants progrès chez les royalistes fidèles à la branche aînée après les « glorieuses ». Ceux-ci avaient la conviction, comme l'écrivait Lourdoueix, l'un des théoriciens du parti, en 1831, « que si la France eût été consultée, elle n'aurait point détruit des principes qui avaient leur source dans son intérêt même » (*Appel à la France...*).

L'équipe réunie autour de Genoude et de Lourdoueix au quotidien *la Gazette de France* se situait à la pointe de cette évolution, d'abord largement tactique certes mais, chez certains, de plus en plus sincère. La préoccupation tactique était patente. Comme l'avait observé Villèle sous la Restauration, dans une société encore traditionnelle, « les auxiliaires de la haute classe sont dans la dernière », alors que « la classe moyenne est le plus à craindre » (3). Et de fait, sous juillet, le « monopole » — selon une expression chère aux royalistes — des censitaires, avec un sens habilement élargi, favorisait inéluctablement les nuances diverses de « constitutionnels » et singulièrement le « juste milieu ».

Si dans son *Appel à la France*, Lourdoueix se prononçait en faveur du suffrage universel pur et simple, le projet de *la Gazette de France* en date du 30 mars 1832 se contentait de poser le principe du vote de « tous les Français ou naturalisés Français âgés de 25 ans, domiciliés et compris au rôle des impositions directes ». Le vote devait être « public et patent, le seul conforme au caractère de la nation et à l'honneur français » (4). *La Gazette* admettait par ailleurs une certaine médiatisation : le suffrage s'exercerait dans la commune et les élus de ce premier degré désigneraient ceux du pays. De telles positions étaient alors partagées par toutes les tendances du légitimisme. Et, à l'automne de 1832, l'ancien ministre Clermont-Tonnerre communiquait à la duchesse de Berry un *Mémoire à consulter* dans lequel il faisait remarquer que si le suffrage universel « n'est pas sans danger (...) il est inévitable aujourd'hui », proposant à la noble princesse que tous fussent éligibles et électeurs, avec suffrage indirect par « élections successives de communes, de départements, de province ». Des mécanismes proches se retrouvent dans un document de 1831 rédigé par les royalistes de l'exil, l'*Edit de réforme du Royaume*.

La plupart des positions des années postérieures furent conformes. Et le grand chef du légitimisme parlementaire, Berryer, n'hésitait pas à écrire à l'un de ses correspondants, en 1839 :

« Le peuple doit entrer dans le système électoral. Son temps est venu ; il ne faut que lui bien faire sa place (...). Il s'agit aujourd'hui de faire à l'égard de la classe moyenne ce que pendant trois siècles la royauté a

(2) Echslin, *Le mouvement ultra-royaliste sous la Restauration*, Paris, LGDJ, 1960, p. 115 ss.

(3) Cité par Jacquier, *Le légitimisme dauphinois*, Grenoble, CHRESI, 1976.

(4) Ce document, ainsi que nombre de ceux qui sont cités ci-après, sont analysés par M. de Changy, dans sa très riche thèse inédite, *Le parti légitimiste sous la Monarchie de Juillet*, thèse lettres, 1980, à paraître chez Diffusion - Université-Culture en plusieurs volumes à partir de 1983.

fait (...) à l'égard de la féodalité. Le terrain de la lutte s'est abaissé pendant ce long travail, et il faut chercher plus bas son point d'appui (...); là est toute ma pensée politique, pensée qui n'est pas née en mon esprit de la nécessité de combattre le Gouvernement actuel, mais qui me préoccupe, que je médite, et à laquelle, de jour en jour, je m'attache pas des convictions toujours plus fortes depuis vingt-cinq ans. » Et le grand tribun ajoutait : « Il est bon de montrer sincèrement le Parti royaliste entrant dans les sentiments d'égalité politique qui sont la passion et seront la vie de ce pays » (5).

Il y eut cependant peu à peu une certaine radicalisation doctrinale des disciples de Genoude sur ce point, qui mit en péril l'unité du parti lors de la crise de 1841-1843 et finit par aboutir à son éclatement sous la II<sup>e</sup> République.

Cette radicalisation affecta les fondements assignés au suffrage (voir II). Mais elle n'épargna pas les modalités de recours au vote universel. Les amis de *la Gazette de France*, qui se disaient de plus en plus volontiers « royalistes nationaux », prônèrent à partir de 1848 le plébiscite pour le choix du régime. Le 6 août 1848, *la Gazette* allait jusqu'à prendre le sous-titre de « Journal de l'Appel au peuple » ! Une brochure de La Rochejaquelein — qui sera d'ailleurs sénateur de l'Empire — développait ce thème sur une argumentation simple : le pacte séculaire entre la monarchie et le peuple a été rompu en 1792 et en 1830 ; il faut dès lors retremper la légitimité dans une consultation nationale. De glissement en glissement, une partie des royalistes, surtout dans le Midi, n'hésita bientôt pas à se qualifier de « Montagne blanche »...

Mais dans le même temps, le « parti de l'ordre » regroupait les anciens orléanistes et la plupart des troupes du légitimisme parlementaire, avec Berryer, autour d'un projet d'inspiration *toryste*. A la suite des élections partielles du 10 mars 1850 qui voyaient moins le recul des conservateurs que le maintien de la poussée des « démocrates-socialistes », notamment à Paris, les premiers se décidèrent à régler le suffrage universel, avec l'accord de l'exécutif qui condamnera plus tard fort opportunément cette atteinte. Il s'agissait, selon l'expression de Thiers, d'exclure la « vile multitude ». Et de fait, la loi électorale du 31 mai 1850, votée par la plupart des députés royalistes convaincus par Berryer, amputait le corps électoral du tiers en apportant des conditions plus sévères à l'électorat (vingt-cinq ans au lieu de vingt et un ; résidence dans la commune depuis trois ans ; exclusion des vagabonds, des mendiants, des condamnés pour rébellion et outrage à la force publique).

Une telle loi ne pouvait qu'approfondir jusqu'à la rupture les divisions entre les légitimistes. C'était il est vrai un texte *tory*, « juste milieu » et non pas royaliste, plus favorable au demeurant aux orléanistes qu'aux légitimistes qui bénéficiaient de l'appui d'une fraction très notable du petit peuple notamment dans l'Ouest et le Midi. La « Montagne blanche »

(5) Cité par Lacombe, *Vie de Berryer*, Paris, 3 vol., 1894-1895.

s'insurgea. *L'Etoile du Gard* qualifiait les « burgraves » du « parti de l'ordre » de « cyclopes venant de forger des entraves à la moitié de la nation ». *L'émancipateur* de Cambrai menaçait : « Nous ne devenons pas rouges, mais nous rougissons. » Le journaliste légitimiste et protestant Muret, parlait en 1850, dans *Démocratie blanche*, d'un « escamotage adroitement exécuté par quelques habiles » (6). Avec beaucoup de pénétration, le député mayennais La Broise notait : cette loi « frappe dans l'Ouest et le Midi de bons électeurs » et « aura pour effet d'écarter plus de blancs que de rouges » ; ajoutant, à l'intention des orléanistes, toujours soupçonnés de duplicité : « C'est le but que voulaient atteindre les hommes qui nous mènent » (7).

Le royalisme le plus radical allait disparaître, nous allons le voir, après 1850. Mais, de 1830 jusqu'alors, peut-on être assuré que le gros du parti avait suivi ses responsables, presque unanimes sous la Monarchie de Juillet, dans leur préoccupation de la réforme électorale ? La réponse doit être nuancée.

Le Midi légitimiste s'était montré dans son ensemble le plus profondément attaché au combat réformiste. Or même là il n'est pas certain qu'il ait été jugé unanimement comme essentiel. M. de Changy cite en ce sens un intéressant témoignage. A la suite d'un voyage à Marseille et à Toulouse en 1839, le duc de Noailles n'hésitait pas à écrire que le parti y était « tout aussi imbu de l'esprit démocratique, de l'amour de l'égalité que le reste de la France ». Mais il ajoutait : « On n'y tient guère au Gouvernement représentatif, on s'arrangerait volontiers du Gouvernement absolu. » Et sur la réforme électorale : « On est froid sur cette question de réforme. »

Ailleurs, la réticence était probablement plus nette encore et l'on peut affirmer sans crainte de se tromper que les gros bataillons provinciaux du légitimisme devaient se trouver quelque peu en retrait par rapport aux élites plus ou moins parisiennes ou au moins « parisianisées » du parti. La plupart des royalistes était sans doute plus proches des jugements d'un Revelière (8) que des audaces de Genoude et de Lourdoueix.

Il semble surtout qu'il faille marquer une assez sensible inflexion chronologique. Les tendances conservatrices du suffrage universel en 1849 masquaient mal, on l'a dit, les risques d'une dérive favorable aux « démo-

(6) Sur la « Montagne blanche », on lira notamment : Huard, *Montagne rouge et Montagne blanche en Languedoc-Roussillon sous la Seconde République*, in *Colloque Droite et gauche de 1789 à nos jours*, Montpellier, 1975, p. 139 ss.

(7) Cité par Denis, *Les royalistes de la Mayenne et le monde moderne*, Paris, Klincksieck, 1977.

(8) Revelière, dans *Les ruines de la Monarchie française*, livre écrit au début de la Monarchie de Juillet mais publié plus tard, a des formules du type : « C'est bien le propre du système électif de corrompre et de dissoudre. » Ou : « L'élection souille et dégrade tout ce qu'elle touche. Elle se nourrit de fraudes, de jactance et de diffamation ; elle eulève au mérite sa dignité, à la vertu sa pudeur, et n'a que des déceptions pour le talent sans bassesse. » On trouve des jugements tout aussi négatifs chez les théoriciens Blanc de Saint-Bonnet et Coquille, un peu plus tardifs.

crates socialistes » qui progressaient non seulement dans les villes mais, trait beaucoup plus surprenant et inquiétant pour les droites du siècle dernier, dans les campagnes. Surtout, après le coup d'Etat, qui opéra restauration du suffrage universel, l'utilisation de ce dernier par le prince-président puis l'empereur ne pouvait qu'ébranler les royalistes soit les plus libéraux soit les plus fidèles.

Dès le 30 août 1850, le *Manifeste de Wiesbaden* rédigé par un responsable royaliste mais sur les instructions exactes du comte de Chambord, condamnait absolument les doctrinaires de l'« appel au peuple ». Après 1851, le prince donna une consigne d'abstentionnisme sans faille qui ne fut pas toujours suivie mais qui n'était pas irréaliste au regard des contraintes sévères de la candidature officielle. De plus en plus, les royalistes les plus sincèrement libéraux croyaient, par ailleurs, à la nécessité de procéder par étapes. C'est ce qu'écrivait par exemple Berryer dans une lettre du 3 juin 1865 au *Comité de Nancy*, chargé de réfléchir à un programme dans le cadre du vaste regroupement d'opposition dit d'*Union libérale* :

« La chaîne des traditions a été brisée ; toutes les croyances sont ébranlées, les dévouements énervés ou trahis ; tout lien des intelligences est rompu. Désormais sans expérience, elles sont le jouet de la lutte des théories les plus diverses et les plus téméraires ; l'esprit de communauté, l'esprit social n'inspire plus les conduites (...). Interroger le suffrage universel d'un peuple tombé en cet état, c'est faire appel à l'indifférence publique, aux rancunes privées, aux cupidités jalouses, à toutes les passions égoïstes ; c'est demander les forces de la raison et de l'opinion publique aux faiblesses d'un individualisme inquiet. » Il y avait donc un préalable au suffrage universel, c'est que l'on ait rendu « vie à l'esprit national ». Et, pour ce faire, il fallait « reconstituer dans leur légitime autorité et dans leur nécessaire indépendance les établissements générateurs de toute société durable : la famille, la commune, les agrégations de municipalités dans les grandes divisions territoriales » (9).

Du Boÿs, proche de Berryer, se faisait l'écho du même souci :

« La réforme sociale ne doit-elle pas précéder et primer toujours la réforme politique ? (...). Ne faut-il pas guérir un peuple malade avant de lui demander des actes qui supposent la santé et la force ? » (10).

Ce lien entre suffrage universel et conception organique de la société, surprenant au premier abord, n'était pas étonnant dans la perspective des royalistes : seul en effet le maintien d'un esprit *anti-individualiste* pouvait permettre l'expression, par le bulletin de vote, de sentiments *individuels* authentiquement conservateurs.

Le comte de Chambord adopta pour sa part toujours une position « centriste » au sein de son parti. Il voulait le « pays sincèrement représenté » (lettre au duc de Lévis du 12 mars 1856), des « représentants librement choisis » (lettre à Carayon-Latour du 10 Mai 1871), le « suffrage

(9) Cité par Lacombe.

(10) Cité par Jacquier.

universel honnêtement pratiqué » (manifeste du 5 juillet 1871), une chambre choisie « par la nation, selon le mode de suffrage réglé par la loi » (manifeste du 2 juillet 1874). Une lettre de Blacas, proche du prince, à La Ferté, qui dirigeait le *Bureau de Paris*, croyait pouvoir résumer ainsi, à la date du 27 février 1871, les idées fort stables de celui-ci : « Le vote universel *en principe*, mais (...) il doit être organisé de manière à ne pas devenir, comme il l'est actuellement, un danger permanent et un instrument détestable » (11).

L'on ne saurait enfin négliger la volonté de nombre de royalistes de voir instaurer une représentation des forces sociales, et notamment des élites et des professions. Cette aspiration s'exprimait en principe dans les projets de seconde chambre, qui furent aussi nombreux que variés. Mais elle put parfois concurrencer le recours à la technique de l'élection politique pour la constitution de la chambre basse elle-même.

C'est ainsi qu'en 1852, une commission « fusionniste » qui regroupait des orléanistes (Broglie, Duchâtel et Salvandy notamment) et des légitimistes (Berryer), proposa, pour l'élection des députés, un système de « délégations représentatives » dans lequel auraient participé au vote des délégués des conseils municipaux — eux-mêmes élus par tous les contribuables — et des délégués des « communautés professionnelles ». A ceux-ci auraient été ajoutés les plus imposés et certains électeurs de droit (bâtonniers, hauts fonctionnaires, magistrats...) (12).

Les solutions retenues par le théoricien Blanc de Saint-Bonnet, tant dans *La légitimité* que dans son mémoire sur *La loi électorale et les deux chambres* (respectivement de 1873 et 1875) étaient plus radicales encore. Il prônait exclusivement la prise en considération du capital, « véritable signe de l'aptitude sociale » et de « toutes les branches de la production comme de toutes les sources de la moralisation ».

L'on peut donc considérer que, sur l'ensemble de la période — et en exceptant les positions parfois outrancières de *la Gazette de France* et des « royalistes nationaux » comme celles absolument contre-révolutionnaires d'un Blanc de Saint-Bonnet —, le gros des royalistes fidèles à la branche aînée a dû souhaiter, avec des nuances selon les périodes et les tendances, un « suffrage vraiment national », selon une formule de Clozel de Boyer, « qui ne soit ni la folie du suffrage universel, ni l'impiété du cens électoral » (*Monarchie ou anarchie*, 1851).

Cette position dominante, à la fois modérée et favorable à un suffrage étendu, tendit bien sûr à régresser au gré des échecs électoraux des débuts de la III<sup>e</sup> République. Lors des élections de 1877, consécutives à la crise du 16 mai, *la Gazette de France* comme l'organe ultramontain *l'Univers* n'eurent pas de mots assez durs pour condamner le suffrage universel. La marginalisation progressive des royalistes les conduisit, dans les dernières années de la vie du comte de Chambord, à rêver plus que jamais à un

(11) Cité par Noailles, *Le bureau du Roi (1848-1873)*, Paris, 1932.

(12) Voir Desjoyeaux, *La fusion monarchique (1848-1873)*, Paris, 1913.

coup de force suivi d'une dictature régénératrice (13). Alors, le dernier carré des fidèles aurait volontiers souscrit à la formule de ce « royaliste du désespoir » qu'était Barbey d'Aurevilly, condamnant « cette immense bassesse qui est aussi une immense bêtise, que le dernier goujat est un souverain pour sa trente millionième part de royauté ». Revenus de leur longue illusion sur les conséquences de l'élargissement du suffrage, ces derniers légitimistes annonçaient déjà l'école contre-révolutionnaire du siècle suivant.

## II. — LE FONDEMENT DU SUFFRAGE

Les positions sur le suffrage ont pu naturellement recouvrir des conceptions différentes de la monarchie. Mais les clivages concernant l'extension du suffrage et ceux affectant la nature de la monarchie ne se superposaient pas nécessairement.

Une chose est de souhaiter un suffrage large, autre chose de considérer qu'il correspond à un *droit*, ou qu'il est l'expression d'une *souveraineté* originaire du peuple ou de la nation. Comme j'ai pu y insister ailleurs, le choix d'assurer une réelle participation du peuple n'altère pas nécessairement le caractère authentiquement monarchique d'un système, au moins d'un point de vue théorique, dès lors que cette participation ne se fonde pas sur l'idée d'un droit originaire du peuple ou même d'une extériorité de la nation par rapport au monarque (14). Le *monarchische prinzip*, selon une expression chère aux auteurs allemands de la fin du siècle dernier, et notamment à Jellinek (15), n'est pas hypothéqué — au moins en droit — tant que l'admission des gouvernés à une certaine expression politique repose sur le simple avantage que le monarque et l'État y trouvent : c'est la thèse du « but politique » (16) en vigueur dans une Allemagne wilhelmienne qui put connaître une extension permanente du suffrage, avant la première guerre mondiale, sans dérapage parlementaire dualiste.

Chez les royalistes du siècle dernier, plus ou moins clairement, le clivage majeur séparait ainsi ceux qui, fidèles au « principe monarchique » affirmaient l'unité de la souveraineté dans les mains du roi, sous réserve, comme sous l'Ancien Régime, du respect de quelques principes transcendants et des lois fondamentales de la Couronne, et ceux — les plus nombreux dans les sommets du parti et de la presse — qui, plus ou moins, admettaient

(13) Voir par ex. Chalvet-Nastrac, *Les projets de restauration monarchique et le général Ducrot*, Paris, 2<sup>e</sup> éd., 1909, et Monti de Rézé, *Souvenirs sur le comte de Chambord*, Paris, 1931.

(14) Voir Rials, *Essai sur le concept de monarchie limitée (autour de la charte de 1814)*, *Revue de la Recherche juridique. Droit prospectif*, 1982, p. 263 ss.

(15) Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, Paris, 2 vol., 1904 et 1913.

(16) Voir Barthélemy (Joseph), *Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine*, *Revue du droit public*, 1905, p. 717 ss. ; et *Les institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*, Paris, 1915.

l'existence de la nation et la possibilité pour elle de bénéficier d'une représentation propre, en dehors du monarque. Ce dualisme ne pouvait les conduire qu'à une remise en cause de la monarchie au sens strict.

J'ai brièvement abordé ce point dans mon étude sur *Le légitimisme*. Elle mériterait de plus amples développements. L'on observera simplement que les « royalistes nationaux », marqués au plus haut point par la pré-révolution et par les débuts du mouvement de 89, n'hésitèrent parfois pas, à la fin de la Monarchie de Juillet et sous la III<sup>e</sup> République, à considérer l'électorat comme un véritable droit (17), ce qui en bonne logique ne pouvait les conduire qu'à la négation du principe monarchique. Alors, la question du suffrage universel cessait d'être seulement politique et technique : elle comportait un choix, mal perçu certes, en faveur, à terme, d'un système authentiquement parlementaire, doté simplement d'un exécutif monarchique.

Affirmant la souveraineté de l'Assemblée nationale de 1871, négociant avec le prince, la plupart des royalistes parlementaires d'après Sedan allaient à nouveau battre en brèche, l'idée monarchique et ce glissement théorique explique seul « le grand refus » du comte de Chambord en 1873. Certes, ces libéraux croiront alors davantage à l'électorat-fonction qu'à l'électorat-droit. Mais ils opposeront implicitement la nation au roi, abolissant ainsi le concept même de monarchie que Louis XVIII avait réussi à préserver en 1814.

Ces brèves remarques démontrent qu'alors même qu'ils demeuraient puissants les royalistes français, à la différence de leurs homologues allemands, servis il est vrai par le pouvoir et par une science juridique infiniment plus élaborée, s'avéraient pour la plupart incapables de s'assimiler des techniques plus ou moins nouvelles sans introduire un flottement dangereux, et pourtant parfaitement évitable, dans leurs conceptions fondamentales. Immergés dans une société profondément marquée par les principes révolutionnaires, ils se dégageaient mal de la contrainte de cet environnement. Malgré quelques beaux succès il leur était dès lors difficile d'affirmer leur unité autour d'un message spécifique et il était exclu qu'ils puissent, comme Bismarck en Prusse à partir de 1862, inverser le cours des choses.

(17) Voir ainsi les positions du *Congrès de la Presse royaliste de 1847*, telles que les rapporte M. de Changy.