

**L' « INVENTION » DE LA MAJORITÉ
À LA CHAMBRE INTROUVABLE
(1815-1816)**

Noëlle Dauphin

(Université d'Orléans et CHPP)

Le terme invention est ici utilisé au sens archéologique du terme, c'est-à-dire mise au jour. Il convient en effet de cerner comment s'est formée la majorité à la première assemblée élue de la Restauration et quelles personnalités en prirent la direction, mais d'étudier aussi l'émergence et la banalisation du concept même de majorité à l'aube du XIX^e siècle parlementaire français

Les élections ont envoyé siéger des notables dans l'ensemble opportunistes qui ont réussi à traverser sans trop de peine les « orages » de la révolution. Ils se sont pour la plupart accommodés des différents régimes, en essayant d'en tirer profit. Ils n'ont pas cru au printemps 1815 à un retour durable de l'Empire et reconnaissent sans difficulté la monarchie revenue en juillet, l'estimant une meilleure garantie d'ordre. L'entourage royal s'attendait à une réaffirmation des convictions révolutionnaires qui avaient marqué le retour de Napoléon et s'est donc étonné des ralliements monarchiques. Passant d'un excès de crainte à un excès de confiance, on se persuade de l'unanimité des convictions monarchiques.

Les débats à la Chambre révèlent progressivement le fossé qui sépare simples députés loyalistes et défenseurs absolus d'une théorie monarchique impliquant une lecture organiciste de la société et la résurgence de pratiques d'Ancien Régime. Mais Il faut bien finir par reconnaître l'existence d'une division des opinions et en venir à analyser le parti que l'on peut tirer de la reconnaissance d'une majorité numérique au lieu de maintenir l'illusion de l'unanimité. Parallèlement à cette mise au jour de la réalité de la division numérique, s'en opère donc la conceptualisation.

On peut repérer ainsi un certain nombre d'étapes dans le déroulement de la session : unanimité de façade à l'automne 1815, mais mise en place de structures et émergence de leaders, enfin construction d'une réflexion sur cette nouvelle réalité.

I. L'automne 1815 montre une unanimité de façade

La Charte avait posé le principe de l'unicité du corps national. Le Roi est la Nation ; et les assemblées, des corps organiques, issus de la partie la plus éclairée de la Nation, appelés à concourir à l'élaboration de la loi par délégation partielle du pouvoir législatif royal. Becquey l'a exprimé ainsi le 22 février 1816 : « les électeurs confèrent à celui qu'ils nomment le droit d'exercer avec ses collègues le pouvoir confié au corps dont il fait partie ». Cette conception, issue d'un Ancien Régime mythifié, semble, à l'ouverture de la Chambre, parfaitement pertinente et à certains égards elle l'est, car tous les députés sont décidés à soutenir la monarchie garante de l'ordre. Le débat n'a pas pour but de départager des opinions, mais de faire progresser la réflexion pour travailler efficacement à la prospérité générale. La loi doit être, par le travail de tous dans son élaboration, la plus adaptée aux questions posées. Le terme idéal du débat est l'accord de tous, l'unanimité. La « pluralité » des opinions n'est qu'un pis aller, mais elle suffit, sans égard pour les voix discordantes, à faire prévaloir l'esprit collectif, l'essentiel étant d'aboutir à une décision à laquelle le corps se rallie.

Cette conception du débat rejoint paradoxalement les théories de Rousseau pour lequel la représentation du peuple souverain est chargée de prononcer la volonté commune, exclusive des opinions particulières, volonté commune qui s'impose à l'individu ; les minorités sont plus qu'ignorées, elles sont bannies du corps délibérant et du corps social, toute réticence étant considérée comme une trahison. On en vit l'application sous la Convention.

Les premiers votes sont prononcés dans ce cadre conceptuel. Il s'agit d'affirmer l'identité collective et la cohésion du royaume. L'élection du bureau de la Chambre manifesta ainsi le désir de mettre en avant les compétences qui vont contribuer à l'efficacité de l'œuvre commune. Deux notables de l'Empire acquis à la monarchie, Lainé et Bellart recueillent respectivement 328 voix sur 345 pour la présidence, et 302 sur 337 pour la vice-présidence, les autres élus du bureau, monarchistes plus marqués, rassemblent 2/3 des voix. Cependant la discussion de l'Adresse met au jour des fractures dans ce bel ensemble ; les débats sont très vifs et on est loin de l'idéal d'unanimité. Mais cette difficulté est surmontée et la plupart des projets de lois de l'automne recueillent l'adhésion générale, sans grande surprise pour des décisions indispensables ou de bon sens en matières de finances et de commerce ; mais même les grandes lois

d'ordre public sont votées à une très large majorité (294 contre 56 pour la loi de sûreté générale, 293 contre 69 pour la loi sur les cris et écrits séditieux et 290 contre 13 pour le rétablissement des cours prévôtales). Les notables ont conscience qu'il faut rétablir l'ordre et les plus modérés consentent à la pression des exagérés. C'est l'application presque modèle du principe ancien : affichage d'une attitude collective surmontant les réticences personnelles. « La minorité, après avoir rempli son devoir, cédera sans répugnance à la sagesse et aux décisions de la majorité¹ ».

Certes, comme on le voit, les termes de majorité et de minorité sont employés dans les débats, mais seulement en référence à la discussion et non comme l'expression de l'existence d'un parti. Quand en octobre 1815 parut la brochure de Vitrolles *Du Ministère dans le gouvernement représentatif*, dans laquelle il déclarait estimer nécessaire la division des opinions en majorité et minorité, elle fit scandale ; mais quand elle fut diffusée par les journaux en janvier 1816, elle ne choquait plus. On s'était accoutumé au jeu parlementaire et non seulement le déni était vain, mais il paraissait désormais obsolète. L'évolution, et même la révolution conceptuelle a donc été très rapide, reconnaissant un état de fait.

II. Un parti majoritaire s'est constitué cependant

Dans les débats de l'automne se révèlent quelques fortes personnalités et des talents, armature des groupes d'opinion. Les contacts ont été pris dès septembre dans les salons parisiens ; le faubourg St Honoré accueille de façon très éclectique les nouveaux élus ; le faubourg St Germain réserve ses faveurs aux partisans de Monsieur, très hostiles à l'héritage de la Révolution et de l'Empire. Les députés du Midi y apportent leur volonté farouche d'épuration.

Cependant à la Chambre, les ultras n'interviennent à l'automne que pour deux tiers dans les débats publics. On y entend le comte de Marcellus, de vieille noblesse d'épée, malmené ainsi que sa famille par la Révolution, fin lettré et prompt à intervenir dans les débats ; Hyde de Neuville, d'une famille anglaise ayant suivi les Stuarts, activiste monarchiste sous l'Empire, promoteur de lois d'épuration, mais opposé à tout arbitraire ; Castelbajac, émigré de l'armée des princes, rentré seulement avec les Bourbons et Kergorlay, officier sous l'Ancien Régime, riche propriétaire, toux deux ultra exagérés et

¹ Vacher de Tournemire, 23 octobre 1815.

farouches partisans de la restauration du clergé ; les avocats Trinquelague, un des plus violents ultra du Gard, et Piet que Chateaubriand estime d'«une nullité hautement avérée » et Haussez « un bavard ennuyeux », mais qui témoigna sous la Révolution et l'Empire de beaucoup de courage ; en octobre commencent à se réunir chez lui les ultra. Cette réunion aurait compté en janvier plus de 200 membres.

La pression ultra est beaucoup plus forte dans les commissions. Les meneurs ultras y contrôlent la rédaction des projets de lois et y préparent l'encadrement des débats. La chambre est partagée en 9 bureaux (d'environ 40 membres) pour l'examen des projets de lois. Chacun des bureaux élit ensuite un commissaire défendant l'avis du bureau à la commission temporaire en charge du projet. Les ultras envoient 160 commissaires sur les 234 de la session, c'est dire que les modérés ne comptèrent que 2 membres par commission sur les projets politiques, 3 ou plus pour les projets financiers où l'on fait appel à leurs compétences techniques (Beugnot, Louis, Barante, Duvergier de Hauranne, Savoye-Rollin). Ils sont pratiquement exclus de l'examen des propositions (7/90), notamment sur le clergé, et des comités des pétitions. Les figures ultras marquantes des commissions sont Bonald, émigré dans l'armée des Princes, puis conseiller de l'Université sous l'Empire, théoricien de l'organicisme ultra, et Villèle, propriétaire en Haute Garonne et à la Réunion, conseiller général sous l'Empire, ultra fervent, mais avisé, dont on ne tarde pas à solliciter les lumières.

Si les éléments structurant d'un parti sont donc mis en place dès l'automne, la mise en évidence de cette majorité est progressive. Les votes sont secrets. Les seules indications sont le chiffre brut des votes, le nom des orateurs en séance publique ou leurs discours imprimés. Les députés prennent position très librement et les votes négatifs fluctuent de 13 à 158 voix. Si l'on tente de rattacher ces votes à des sensibilités reconnues, on peut admettre que la minorité ne compte qu'une cinquantaine de députés, à peine un sixième de la chambre. Cette minorité est divisée entre royalistes de conviction comme Hercule de Serre, Lainé, Maine de Biran ou de raison comme Pasquier, fréquemment à la tribune, mais écarté des commissions, Royer Collard théoricien de la Charte, Bourdeau et Becquey dont les compétences éclairent les commissions. On peut observer bien des traits communs aux leaders modérés et ultra : le comte de Serre a servi dans l'armée des Princes comme Castelbajac ; Royer-Collard et Bonald, royalistes convaincus, ont servi l'Empire comme hauts fonctionnaires ; Beugnot et Hyde de Neuville ont suivi le Roi à

Gand... Nobles d'épée, de robe, bourgeois, avocats, propriétaires fonciers se rangent dans les deux camps. Il faudrait prendre le temps de se pencher sur leur destin individuel pour comprendre leur choix politique, qui se détermina pour la masse des députés au cours des débats d'octobre.

III. Le tournant décisif, pratique et conceptuel, est le débat sur la loi d'amnistie

Il faut attendre le débat sur l'amnistie en janvier 1816 pour que la majorité se manifeste au grand jour. L'illusion de l'unanimité se dissipe quand le roi réfrène l'ardeur de ses partisans. Le rapporteur de la commission, Corbière, jusque là effacé, présente des amendements qui modifient totalement le projet de clémence du gouvernement. La discussion sur le rapport a lieu du 2 au 5 janvier. Le président de la Chambre donne la parole en premier à Germiny comme organe de la « minorité » de la commission. La majorité refuse la mention de ce fait au procès verbal : « Est-il convenable et sans danger que la minorité dissidente soit admise à faire connaître collectivement son opinion¹ ? ». Il ne s'agit plus en effet de la simple notification du résultat d'un vote, de la partition ponctuelle à l'occasion d'un débat dont on ne retiendra que l'issue. La minorité est reconnue comme une « collectivité » persistant à se distinguer de la majorité ; c'est a contrario la reconnaissance officielle d'une majorité. Le procès-verbal est corrigé, mais le mythe de l'unanimité a vécu ; la permanence de divergences d'opinion au sein d'un corps délibératif est reconnue. La majorité s'organise en tant que groupe. Des stratégies collectives et une discipline de parti sont élaborées à la réunion Piet².

Le réalisme contraint aussi les députés à reconnaître la diversité des intérêts dans les débats de finances. Les députés s'y sentent mandataires de leurs électeurs. Les délibérations aboutissent moins à la cohésion qu'à un difficile compromis et suscitent une réflexion nouvelle sur la représentativité et la fonction des députés. Les séances discutant du budget et du projet électoral sont les plus houleuses. C'est dans ces circonstances que sont posées les termes de tous les débats du siècle :

- les députés sont-ils mandataires de leurs électeurs ou du Roi ?
« On a parlé du vœu de la nation, de l'opinion du public ; quelques

¹ Forbin des Issarts, 3 janvier 1816.

² Ainsi des orateurs inscrits cèdent leur tour de parole à plus éloquent

membres ont paru regarder comme impératifs [...] les mandats qu'ils croient avoir reçus [...]. Le premier [...] n'aurait-il pas été de vous conformer aux intentions ...du monarque¹ ? »

- comment concevoir la représentativité des assemblées ? Si l'on compte numériquement majorité et minorité, il faut que l'assemblée représente exactement le pays. Quels seront les critères ? Le cens garantit les lumières et la liberté d'opinion à l'égard des dépendances économiques, mais ce système déforme la représentation, filtre l'expression des besoins de la majorité numérique de la population. « Il est faux en principe et impossible dans le fait que l'opinion de la Chambre soit toujours et nécessairement l'opinion de la nation² ». On quitte le système organiciste de la pensée ultra où les autorités naturelles (chefs de familles, notables, *etc.*) sont les voix autorisées de l'ensemble du pays.

- enfin comment imposer au pouvoir les décisions de la majorité ? Le gouvernement doit-il être composé de ministres appartenant à la sensibilité majoritaire à la chambre élue ? Quels seront les rapports entre ce gouvernement et le Roi ?

Conclusion

On aborde là des rivages flous et dangereux. La reconnaissance de l'existence d'une majorité a ouvert une boîte de Pandore : Dans l'immédiat elle révèle l'ambiguïté du système en place, ainsi que le reconnaît Bonald : « L'essence du gouvernement représentatif est mystérieuse comme celle de la religion...Représentants qui ne représentent rien, mandataires sans mandats, plus que conseillers du roi, moins que législateurs, nous sommes des êtres politiques assez équivoques³ ». Cette reconnaissance amène aussi à se poser la question de l'instauration d'un régime parlementaire à l'anglaise et, à terme, celle de la pertinence du suffrage universel et du pouvoir monarchique. « Le jour où le gouvernement n'existera que par la majorité de la Chambre, le jour où il sera établi que la Chambre peut repousser les ministres du roi, ce jour-là nous sommes en république⁴ ».

¹ Decazes, 3 janvier 1816

² Royer-Collard, 24 février 1816 :

³ Bonald, 24 février 1816

⁴ Royer-Collard, 12 février 1816)