

Jérémy MALOIR

Centre d'études sur la sécurité internationale et les coopérations européennes

Université Grenoble Alpes

F-38400

jeremy_maloir@orange.fr

Poursuivre le ministre traître

L'incrimination des attentats contre la constitution (1789-1848)

Résumé. — Reprenant le thème du « despotisme ministériel » développé dès la fin de l'Ancien Régime, les révolutionnaires français dénoncent sans relâche les ministres comme des usurpateurs qui, en leur qualité de *gouvernants*, accaparent les pouvoirs de l'Assemblée nationale. Ils font ainsi figure de traîtres à la nation auprès d'une grande partie de leurs contemporains. Le droit pénal élaboré entre 1789 et 1791 s'attache alors à poursuivre les manœuvres ministérielles destinées à porter atteinte au corps législatif. Cette législation est nourrie par la volonté de préserver les nouvelles institutions contre un retour de l'absolutisme, tel que le redoutèrent les députés, au cours de l'été 1789, lorsque le roi fit appel à des ministres absolutistes pour arrêter le processus constituant. Pendant la période conventionnelle, directoriale et napoléonienne, aucune poursuite des ministres pour trahison de la Constitution n'est spécifiquement envisagée par les textes. Cette possibilité ne réapparaît très explicitement que sous la Restauration. Elle est ainsi employée en 1830 contre les anciens ministres de Charles X afin de sanctionner la violation de la Charte par les ordonnances de juillet. Le 21 décembre 1830, la Cour des Pairs les déclare coupables de trahison. La motivation des condamnations prononcées est la même que celle qui a prévalu lors de la rédaction du Code pénal de 1791 : la préservation de l'ordre constitutionnel contre une vision absolutiste du pouvoir monarchique. C'est aussi, pour le nouveau régime, une manière d'entériner une véritable rupture politique. La comparaison entre les régimes politiques qui se succèdent entre 1789 et 1848 révèle finalement que le recours à l'incrimination de trahison contre les ministres est propre aux monarchies constitutionnelles et se conçoit comme la contrepartie de l'irresponsabilité du roi.

Mots clés. — ministres, constitution, séparation des pouvoirs, absolutisme, prérogative royale, droit pénal, procès politique. Jérémy Maloïr, *Les Cahiers d'Agora*

To prosecute the minister traitor. A political incrimination of attacks against the constitution (1789-1848)

Abstract. — Following the theme of « ministerial despotism » developed at the end of the Ancien Régime, French revolutionaries relentlessly denounce ministers as usurpers who, in their capacity of governors, monopolize the National assembly' powers. They thus appear as nation' traitors to a large extend of their contemporaries. The criminal law developed between 1789 and 1791 aims to sanction the ministerial maneuvers intended to affect the legislature. This legislation is fueled by the desire to preserve the new institutions against absolutism's come back, as the deputies feared, in the summer of 1789, when the king solicited absolutist's ministers to stop the constituent process. During the National convention, the Directory and Napoleonic period, no text explicitly provides prosecution of ministers for betrayal of the Constitution. This possibility only reappears very explicitly during the Restauration. It was used in 1830 against the Charles X' former ministers, in order to repress the violation of the Charter by the famous July' ordinances. On December 21, the Pear Court declared them guilty of treason. The motivation for the sentences is the same that witch prevailed when the Criminal law was established in 1791: the preservation of constitutional order against an absolutist vision of monarchical power. It is also, for the government, a way of conforming a real political break. The comparison of the political regimes which succeeded one another between 1789 and 1848 finally reveals that the use of the criminalization of treason against ministers is specific to the constitutional monarchies and is conceived as the pendant of the king's irresponsibility.

Keywords. — ministers, constitution, separation of powers, absolutism, royal prerogative, criminal law, political trial. Jérémy Maloir, *Les Cahiers d'Agora*

Les ministres sont responsables de tous nos malheurs présents et à venir¹ ! Tel est le cri d'alarme lancé à l'unisson par les pamphlétaires de la fin du XVIII^e siècle et bientôt relayé par les députés des assemblées révolutionnaires puis les parlementaires libéraux sous la Restauration. Les ministres trahiraient continuellement l'esprit des différentes constitutions françaises. Leur action politique – parfois même leur seule existence – porterait une atteinte à l'équilibre des pouvoirs assuré par l'ordre constitutionnel. Dès la fin de l'Ancien Régime, la notion de constitution et le principe de la séparation des pouvoirs sont indissociables. Le but du pouvoir constituant – qui émerge en 1789 sous l'influence de Sieyès – consiste tout simplement à distinguer les pouvoirs et à les séparer. C'est de cette manière qu'il faut comprendre l'article 16 de la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*, selon lequel « toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution². »

La doctrine absolutiste, incarnée par les ministres nommés par Louis XVI en juillet 1789, et les idéaux contre-révolutionnaires, perpétués par les ministres ultras de Charles X, sont l'antithèse de cette vision constitutionnaliste. L'absolutisme est synonyme de concentration des pouvoirs et s'oppose naturellement au principe de séparation des pouvoirs. Un ministre qui cherche à préserver tous les pouvoirs entre les mains du roi, et partant à défendre la monarchie absolue contre les entreprises du pouvoir constituant, trahit fatalement la constitution. Les tendances contre-révolutionnaires, qui se réfèrent à une vision coutumière de la constitution, s'opposent quant à elles à l'existence même d'un pouvoir constituant. L'idée fondamentale, d'abord élaborée par Burke, consiste à prôner la transmission de l'héritage institutionnel légué par les aïeux et à ne lui apporter des modifications qu'avec prudence et modération³. Héritiers de cette pensée politique, les ministres ultras sont soupçonnés de trahir la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 pour tenter de rétablir la prépondérance du pouvoir royal, de la même manière que leurs prédécesseurs absolutistes étaient décriés en raison de leur attachement au pouvoir absolu et de leur mépris pour l'Assemblée constituante. L'édiction des ordonnances

¹ Voir notamment BILLAUD-VARENNE Jacques-Nicolas, *Despotisme des ministres de France, combattu par les droits de la Nation, par les Loix fondamentales, par les Ordonnances, par les Jurisconsultes, par les Orateurs, par les Historiens, par les Publicistes, par les Poètes, enfin par les intérêts du Peuple & l'Avantage Personnel du Monarque*, Amsterdam, 1789, t. 1, p. 179 ; CARRA Jean-Louis, *L'Orateur des Etats généraux pour 1789*, 1789, p. 27 ; *Réflexions sur l'administration des ministres*, 1790, p. 3 ; *Archives parlementaires [AP], de 1787 à 1799, Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises*, t. 8, Paris, Société d'imprimerie et librairie administratives et des chemins de fer, séance du 13 juillet 1789, Grégoire, p. 230.

² *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* du 26 août 1789, art. 16. Voir TROPER Michel, « L'interprétation de la déclaration des droits : l'exemple de l'article 16 », in *Droits – La Déclaration de 1789*, n° 8, 1988, p. 111-122.

³ BURKE Edmund, *Réflexions sur la Révolution de France*, Paris, Hachette, p. 40-46.

du 25 juillet 1830, véritable trahison de l'esprit parlementaire des institutions, est aussitôt considérée comme un coup d'État des ministres.

Dans les deux cas, le nouveau régime en place réagit promptement à des opinions qu'il considère comme des attentats contre la constitution. Il cherche donc à se protéger des coups portés par son opposition la plus radicale. La similitude entre ces deux exemples tient d'abord à la motivation des poursuites. Elle s'observe encore dans les procédés juridiques mis à la disposition du corps législatif. Enfin, l'absence de mise en cause du roi-chef de l'État n'est pas anodine et amène à s'interroger sur les raisons qui font du ministre la figure d'un traître par excellence.

Les débats parlementaires – aussi bien ceux qui sont répertoriés dans la première série des *Archives parlementaires* (1789-1794) que ceux figurant dans la deuxième série (1800-1860) –, les rapports accusatoires et mémoires de défense rédigés à l'époque révolutionnaire, à l'instar des pièces relatives à la poursuite des ministres absolutistes par la Commune de Paris en 1789-1790, les articles du Code pénal relatifs à la sûreté de l'État, ainsi que les divers journaux diffusés au début la monarchie de Juillet (comme *Le Globe*, *Le Journal des Débats politiques et littéraires* ou *Le National*) permettent de bien saisir la nature de l'incrimination de trahison. La priorité des parlementaires est-elle de faire triompher la justice en poursuivant les auteurs de concussions, d'abus d'autorité ou de toute autre malversation ? Une telle vision est idéaliste, et il est loisible d'observer que les accusations lancées à la tribune des assemblées dissimulent généralement des manœuvres dirigées contre un adversaire politique. L'accusation de trahison provient d'une divergence d'opinions sur les institutions, bien plus qu'elle ne sert à prévenir une menace directe des intérêts de la nation. Ainsi, en réaction aux événements de l'été 1789, l'Assemblée constituante élabore un droit pénal visant spécialement à réprimer les crimes supposés des ministres contre les institutions et la sûreté de l'État en raison de leur hostilité à l'égard du nouveau régime. La monarchie de Juillet débute, quant à elle, avec un grand procès des sept membres du Conseil du roi à l'origine du « coup d'État » de juillet 1830, lequel résulte d'une lecture ultraciste de la Charte constitutionnelle du 14 juin 1814, opposée à la lecture libérale de la majorité parlementaire.

La naissance d'une incrimination destinée à protéger la constitution contre les ministres absolutistes

À l'aube de la Révolution, la défiance à l'égard des ministres est plus forte que jamais. Les cahiers de doléances font surgir les premiers projets de mise en œuvre de la répression des ministres qui donneraient des ordres illégaux, trahiraient la confiance du roi et contreviendraient aux intérêts de la nation⁴. Les rédacteurs de ces doléances sont bien souvent inspirés par le système parlementaire anglais qui repose sur le principe *The King can do no wrong*. Cet adage signifie que le roi est irresponsable et que ses ministres endossent en contrepartie la responsabilité de toutes les décisions adoptées par le Conseil. Les ministres ne peuvent pas invoquer les ordres du roi pour se décharger de leur responsabilité. Cette idée conduit à imputer uniquement aux ministres les manœuvres réalisées dans le but de dissoudre l'Assemblée constituante aux mois de juin et juillet 1789. L'échec des poursuites engagées contre les ministres anti-révolutionnaires est bientôt suivi de l'élaboration d'un droit pénal permettant de réprimer efficacement les atteintes qu'ils pourraient porter à la constitution, en particulier à l'intégrité du corps législatif, ou bien encore les dangers auxquels ils exposeraient la sûreté de l'État. Ce dispositif pénal devient toutefois superflu sous le régime républicain instauré entre 1792 et 1804 ainsi que sous le Premier Empire. Les ministres sont si parfaitement subordonnés au gouvernement que leur éviction ne nécessite plus un recours au droit pénal.

La criminalisation des manœuvres ministérielles visant à dissoudre l'Assemblée constituante (juin-juillet 1789)

Dans les jours qui suivent la transformation des États généraux en Assemblée constituante, le roi, ses frères et les ministres préparent une réponse pour annihiler le pouvoir constituant à l'œuvre et préserver la monarchie dans sa forme absolue. La Séance royale du 23 juin 1789 est la manifestation éclatante de cette volonté. Son objet est de déclarer que toutes les délibérations du tiers état sont « nulles, illégales et inconstitutionnelles⁵. » La résistance opposée par les députés engage un rapport de force. Et pour cause. La réussite de cette manœuvre aurait

⁴ AZIMI Vida, « Aux origines de la responsabilité ministérielle », in BART Jean, CLERE Jean-Jacques, COURVOISIER Claude, VERPEAUX Michel, NAUDIN-PATRIAT Françoise (dir.), 1791, *La première constitution française*, Actes du colloque de Dijon, 26 et 27 septembre 1991, organisé par le Centre Georges Chevrier pour l'Histoire du Droit, le Centre d'Étude et de Recherche Politiques, le Groupe d'Études constitutionnelles et l'Association Française des Constitutionnalistes, Paris, Economica, 1993, p. 220.

⁵ AP, t. 8, *Déclaration du roi concernant la présente tenue des États généraux, séance du 23 juin 1789*, p. 143, art. 1^{er}.

certainement sonné le glas des ambitions constituantes des députés et conforté le pouvoir absolu exercé par le roi et ses ministres. Le 12 juillet, afin de faire plier l'Assemblée, Louis XVI renvoie Necker et les « ministres patriotes » qui ont jusqu'alors défendu les intérêts du tiers état. Pour les remplacer, il fait appel à d'ardents partisans de la monarchie absolue et conserve le garde des Sceaux Barentin, jusqu'alors résolument opposé aux prétentions du tiers état et aux compromis recherchés par Necker. La direction de ce « cabinet absolutiste » est confiée au baron de Breteuil, qui porte le titre de Premier ministre des Finances, tandis que le maréchal de Broglie, héros de la guerre de Sept ans, se voit confier la mission de rassembler 30 000 hommes autour de Paris avant d'être officiellement nommé secrétaire d'État à la Guerre en remplacement du non moins absolutiste comte de Puységur. L'arrivée des troupes aux alentours de Paris et de Versailles provoque l'inquiétude des députés et d'une partie de l'opinion. Si le Conseil du roi n'a en réalité établi aucun plan d'attaque, des bruits commencent à circuler sur d'éventuelles arrestations et exécutions de députés. Certains prétendent même que la salle des Menus-Plaisirs serait minée⁶. Or, pour le maréchal de Broglie les troupes sont rassemblées afin que la crainte qu'elles inspirent empêche des débordements. Le rôle de l'armée est donc conçu comme purement passif⁷. Louis XVI affirme lui-même que les troupes n'étaient « destinées qu'à réprimer, ou plutôt à prévenir de nouveaux désordres, à maintenir le bon ordre et l'exercice des lois⁸. »



Illustration 01. *Le baron de Breteuil*, portrait par François-Guillaume Ménageot, Paris, musée du Louvre

⁶ CARON Pierre, « La tentative de contre-révolution de juin-juillet 1789 », in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 8/1, 1906, p. 21-22.

⁷ *Ibid.*, p. 30.

⁸ *Réponse de Louis XVI au bureau central* citée par *Le Moniteur*, t. 1, Paris, 1840, p. 556.

La nomination de ce « ministère de crise » est à l'origine de l'insurrection parisienne du 14 juillet 1789. Devant les violences perpétrées ce jour-là, les ministres abandonnent presque aussitôt leurs fonctions. Cependant, à la fin de l'année, le Comité des recherches de la Commune de Paris, dont la mission est « de faire toutes recherches & informations nécessaires pour découvrir les auteurs des troubles & manœuvres qui peuvent avoir lieu contre la tranquillité publique & le salut de l'Etat⁹ », publie un *Rapport sur la conspiration des mois de mai, juin et juillet derniers*¹⁰ et décide d'enquêter sur les agissements de Barentin, Broglie et Puységur. Les autres ministres échappent à l'instruction, tel La Vauguyon, éphémère titulaire du portefeuille des Affaires étrangères. Bien que ce dernier fût arrêté au Havre et que le Comité des rapports de l'Assemblée déclarât qu'« il a été ministre dans des temps où toute la cour trempait dans la conjuration la plus atroce¹¹ », il fut libéré en vertu d'un décret du 6 août 1789¹².

Le rapport du Comité des recherches mentionne l'existence d'un complot des ministres à l'encontre de l'Assemblée constituante et de la ville de Paris. Il est notamment reproché à Barentin d'avoir empêché la réunion de l'Assemblée le 20 juin 1789¹³, journée au cours de laquelle les députés trouvèrent refuge dans la salle du jeu de Paume et prêtèrent serment de ne pas se séparer avant d'avoir fixé la Constitution. Quant à la Séance Royale du 23 juin, elle est perçue par une partie de l'opinion publique comme une nouvelle conspiration contre l'Assemblée, semblable à un lit de justice¹⁴. En effet, dans sa réponse aux observations de Barentin, le rapporteur du Comité, Jean Philippe Garan de Coulon, affirme que les déclarations faites par le roi, suivant les conseils de ses ministres, « par le despotisme de leur forme, ainsi que de leurs dispositions, anéantissoient à la fois, tous les droits de la Nation¹⁵. » Enfin, la réunion des troupes près du corps législatif constitue le cœur des griefs. Le « nombre effrayant de troupes, composé d'étrangers, avec tout leur attirail de guerre¹⁶ » fit craindre une Saint-Barthélemy des patriotes. Le Comité des recherches affirme que ces troupes se tenaient prêtes

⁹ Coll. Baudouin, *Décret au sujet des troubles & pour commettre provisoirement le Châtelet, à l'effet de Juger les crimes de lèse-Nation, 21 octobre 1789*, vol. 1, p. 142,

¹⁰ GARRAN DE COULON Jean Philippe, *Rapport fait au comité des recherches des représentants de la commune par Garan de Coulon, sur la conspiration des mois de mai, juin et juillet derniers, imprimé par ordre du comité*, Paris, Lottin l'aîné, 1789.

¹¹ AP, t. 8, *séance du 6 août 1789*, p. 356.

¹² Coll. Baudouin, *Arrêté sur la détention du Duc de la Vauguyon, séance du 6 août 1789 au soir*, vol. 1, p. 54.

¹³ BARENTIN Charles-Louis-François de, *Mémoire pour M. Barentin, ancien Garde-des-Sceaux de France, Commandeur des Ordres du Roi, sur la dénonciation dans laquelle il est nommé, & qui a donné lieu à la plainte de M. le Procureur du Roi au Châtelet*, 1790, Paris, p. 15.

¹⁴ *Avis au peuple ou les Ministres dévoilés*, 1789, p. 12.

¹⁵ GARRAN DE COULON Jean Philippe, *Réponse aux observations pour le Baron de Bésenal, & au Mémoire de M. BARENTIN*, Comité de Recherches de la Ville, 1790, p. 70.

¹⁶ BARENTIN Charles-Louis-François de, *op. cit.*, p. 20.

à employer les canons contre le peuple parisien afin de défendre la Bastille. Il relaie aussi les rumeurs les plus improbables sur les manœuvres qui auraient été dirigées par les ministres pour commettre un massacre de la population parisienne¹⁷. Par ces différents agissements, les ministres auraient donc tenté d'anéantir la constitution en cours d'élaboration et auraient assurément mis en péril la sûreté de l'État.

Les avocats des anciens ministres ne manquent pas l'occasion de relever que la responsabilité ministérielle n'était pas davantage définie que les incriminations de trahison ou d'attentat contre la constitution et la sûreté de l'État au moment où se produisirent les faits. En vertu du principe de légalité des délits et des peines, une condamnation ne peut être prononcée sans violer la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*. De surcroît, les ministres avancent qu'ils ont uniquement joué leur rôle de conseillers et qu'ils ne sauraient être condamnés pour de simples opinions¹⁸. Tous les accusés sont finalement acquittés par la juridiction du Châtelet en février 1790. L'échec de cette accusation emmène l'Assemblée nationale à introduire dans le droit pénal la notion de crimes commis contre la constitution.

L'élaboration d'un arsenal législatif destiné à protéger l'Assemblée nationale

L'Assemblée constituante consacre deux années à l'élaboration d'un système de responsabilité ministérielle. Trois textes votés en 1791 ont vocation à punir les crimes des ministres à l'encontre de la Constitution : la loi d'organisation du ministère des 27 avril-25 mai, la Constitution du 3 septembre et le Code pénal des 25 septembre-6 octobre. À l'instar du crime de lèse-nation, les dispositifs préventifs contenus dans ces textes ont pour vocation d'établir une responsabilité pénale des ministres afin de protéger le corps législatif contre leurs entreprises contre-révolutionnaires¹⁹. Ces textes sont précédés par la création d'une Haute Cour nationale.

En raison de leur nature éminemment politique, les crimes contre la Constitution doivent être jugés par une juridiction spécifique. Un premier projet, présenté à l'Assemblée le 22 décembre 1789, prévoit d'instituer une Haute Cour nationale destinée à « venger, par des

¹⁷ *Ibid.*, p. 44-50.

¹⁸ *Ibid.*, p. 38-40.

¹⁹ GAVEN Jean-Christophe, *Le crime de lèse-nation. Histoire d'une invention juridique et politique (1789-1791)*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politique, 2016, p. 105.

formes paisibles, les attentats contre la Constitution²⁰. » Elle connaît des conspirations et attentats contre le roi, contre la sûreté du royaume, ainsi que ceux qui visent à soulever une partie du peuple contre la Constitution ou bien à détourner les troupes de la fidélité qu'elles doivent à la nation. Surtout, elle est chargée de juger « des conspirations et attentats des ministres, des autres agents du pouvoir exécutif, et de toute personnes de quelques qualités qu'elles soient, contre la constitution, notamment des complots et entreprises pour empêcher ou gêner la formation des assemblées représentatives, ou la liberté des suffrages individuels²¹. » La Haute Cour provisoire est définitivement établie en vertu d'un décret du 10 mai 1791²². Conçue comme un contre-pouvoir, elle devient très vite un instrument placé entre les mains de l'Assemblée pour attaquer les ministres²³.

Dans la première version du projet de loi relatif à l'organisation ministérielle, présenté le 7 mars 1791 par Dèmeunier, au nom du Comité de Constitution, les ministres sont déclarés responsables devant le corps législatif « de tous les actes qui blesseront la sûreté nationale, la constitution et les lois²⁴. » Toutes les modalités de la mise en jeu de cette responsabilité ministérielle doivent, selon l'article suivant, faire l'objet d'une loi spécifique²⁵. Le rapport préalable rappelle que ni les ordres du roi ni les délibérations du Conseil ne peuvent soustraire un ministre à cette responsabilité²⁶. L'Assemblée constituante exprime de nombreuses réserves sur ce texte. Elle déplore tout particulièrement que la responsabilité des ministres ne soit pas davantage déterminée. Ainsi, le Comité de Constitution présente un nouveau projet qui sera adopté le 27 avril 1791 à l'issue d'interminables débats²⁷. Les deux dispositions du premier projet réapparaissent dans le texte définitif aux articles 29 et 30. L'article 31 précise ensuite que les ministres ne peuvent être jugés par une juridiction pénale qu'après le vote d'un décret du corps

²⁰ AP, *Thouret, au nom du Comité de constitution, séance du 22 décembre 1789*, t. 10, p. 718. Sur la Haute Cour nationale, voir notamment JAMIN Guy, *Des Hautes Cours de Justice sous la Révolution*, Paris, Henri Joue, 1908 ; LAIR Adolphe, *Des hautes cours politiques en France et à l'étranger et de la mise en accusation du Président de la République et des ministres*, Paris, Thorin, 1889 ; LINDON Raymond, AMSON Daniel, *La Haute Cour, 1789-1987*, Paris, PUF, 1987 ; POPESCO Michel, *La responsabilité pénale des ministres devant la Haute-Cour de justice en France*, Bordeaux, Imprimerie-librairie de l'Université, 1933.

²¹ AP, *Projet de l'organisation du pouvoir judiciaire, proposé à l'Assemblée nationale, par le comité de constitution, séance du 22 décembre 1789*, t. 10, p. 731, 2^e annexe art. 7.

²² Coll. Baudouin, *Décret relatif à la formation de la Haute-Cour Nationale, 10 mai 1791*, vol. 14, p. 106-111.

²³ Voir notamment ANSELME Isabelle, *L'invocation de la Déclaration des droits de l'Homme et de la Constitution dans les débats de l'Assemblée législative (1791-1792)*, Paris, LGDJ Lextenso, 2014, p. 188.

²⁴ DEMEUNIER Jean-Nicolas, *Rapport sur l'organisation du ministère, fait au nom du comité de constitution, par M. Dèmeunier, imprimé par ordre de l'Assemblée nationale, 7 mars 1791*, p. 37, art. 20.

²⁵ *Ibid.*, art. 21.

²⁶ *Ibid.*, p. 14.

²⁷ DEMEUNIER Jean Nicolas, *Projet de décret sur l'organisation du ministère, avec des additions que l'Assemblée a paru désirer, présenté, au nom du Comité de Constitution, par M. Dèmeunier*, Paris, 1791.

législatif « prononçant qu'il y a lieu à accusation²⁸. » Cette disposition n'est alors qu'une retranscription d'une préconisation déjà présente dans le rapport du 7 mars. Avec une telle faculté, l'Assemblée dispose d'une arme redoutable contre les ministres. Ainsi, Quatremère-Quincy préconise d'en « user avec beaucoup de réserve, et seulement contre les grands attentats qui peuvent d'un seul coup tuer le corps politique ou contre ces conjurations dangereuses qui, couvant sourdement dans l'âme ténébreuse d'un ministre habile et pervers, menaceraient d'autant plus l'État que les symptômes du mal seraient partout et les indices du crime nulle part²⁹. »

Reprenant les dispositions de la loi des 27 avril-25 mai 1791, la Constitution du 3 septembre 1791 prévoit, en son article 5, section IV, chapitre II, titre III, que les ministres répondent de « tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la Constitution du Royaume³⁰. » Ces délits sont plus précisément définis par le Code pénal dont le titre I^{er} de la partie II est intégralement consacré aux crimes et attentats commis contre la Constitution³¹.

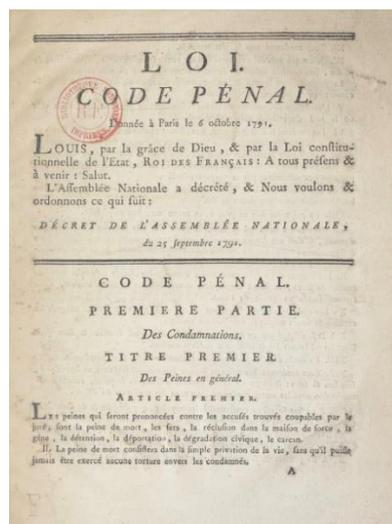


Illustration 02. Code pénal de 1791

Le Code pénal prévoit la peine de mort contre tout auteur d'une conspiration ou d'un attentat visant à « empêcher la réunion, ou pour opérer la dissolution du corps législatif³². » Dix ans de gêne sont prévus contre les ministres, expressément désignés, qui auraient ordonné sans

²⁸ Coll. Baudouin, *Décret relatif à l'organisation du Ministère, 27 avril 1791*, vol. 13, p. 275, art. 31.

²⁹ AP, *Quatremère-Quincy, séance du 1^{er} février 1792*, t. 38, p. 88.

³⁰ *Constitution du 3 septembre 1791*, titre III, ch. II, sect. IV, art. 5.

³¹ Coll. Baudouin, *Décret concernant le code pénal, 25 septembre 1791*, vol. 19, p. 588-594, partie II, titre I^{er}.

³² *Ibid.*, p. 588, partie II, titre I^{er}, sect. III, art. 4.

autorisation le rapprochement des troupes armées près du corps législatif³³. Cette disposition tend à dissiper les craintes qu'avaient ressenties les députés lorsque, en juillet 1789, le maréchal de Broglie avait réuni près de 30 000 hommes à proximité du lieu de séance de l'Assemblée constituante. Il n'est donc pas surprenant que le Code insiste sur ce point, notamment à l'article 17 qui dispose qu'un ministre encourt une peine de vingt ans de gêne s'il contresigne un acte visant à « lever ou entretenir un nombre de troupes de terre supérieur à celui qui aura été déterminé par les décrets du Corps législatif, ou pour augmenter le nombre proportionnel des troupes étrangères fixées par lesdits décrets³⁴. »

En deuxième lieu, le Code pénal prévoit une répression des ministres qui empièteraient sur la fonction législative de l'Assemblée. Dépourvus du pouvoir réglementaire, les ministres seraient coupables d'un attentat contre les institutions en publiant une loi « dont le texte aurait été altéré ou falsifié³⁵. » En usurpant de cette manière le pouvoir législatif, ils violeraient le principe de séparation des pouvoirs. De même, puisque le pouvoir budgétaire appartient exclusivement au corps législatif, un ministre qui établirait un impôt n'ayant pas fait l'objet d'un vote à l'Assemblée serait également coupable de trahir la Constitution³⁶. Les ministres ne sauraient davantage instituer des corps non prévus par la Constitution³⁷, car l'Assemblée détient l'intégralité du pouvoir constituant et du pouvoir instituant, dérivé du premier qui permet d'établir des institutions provisoires³⁸. En troisième lieu, seraient coupables de trahison les ministres qui voudraient rétablir le système d'Ancien Régime. Ces derniers sont systématiquement suspectés d'être des agents contre-révolutionnaires. Le Code pénal prévoit donc vingt ans de gêne contre ceux qui contresigneraient un acte qui rétablirait « des ordres, corps politiques, administratifs, ou judiciaires, que la Constitution a détruits³⁹. »

Tout ce nouveau droit pénal est clairement élaboré afin de garantir l'existence du nouvel ordre politique⁴⁰. Il est naturellement disposé à servir la majorité politique au pouvoir. Ainsi, l'Assemblée législative emploie-t-elle cet arsenal juridique, en mars 1792, contre le ministre

³³ *Ibid.*, art. 5.

³⁴ *Ibid.*, art. 17.

³⁵ *Ibid.*, p. 590, art. 10.

³⁶ *Ibid.*, art. 11 et 12.

³⁷ *Ibid.*, art. 17.

³⁸ Voir LE PILLOUER Arnaud, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes, Essai sur le pouvoir instituant*, Paris, Dalloz, 2005.

³⁹ Coll. Baudouin, *Décret concernant le code pénal*, 25 septembre 1791, vol. 19, p. 590, partie II, titre I^{er}, sect. III, art. 13.

⁴⁰ LASCOUMES Pierre, PONCELA Pierrette, LENOEL Pierre, *Au nom de l'ordre, Une histoire du code pénal*, Paris, Hachette, 1989, p. 8.

des Affaires étrangères, Valdec de Lessart, qui cherche à éviter l'entrée en guerre contre l'Autriche souhaitée par les membres les plus influents de l'Assemblée. Tout comme d'Abancourt, ministre de la Guerre en août 1792, il est décrété d'accusation devant la Haute Cour nationale d'Orléans et devient une victime des massacres de prisonniers perpétrés en septembre 1792. En raison du monopole gouvernemental sur le pouvoir de nommer les ministres, lequel apparaît sous la Convention nationale et se poursuit jusqu'à la fin du Premier Empire, aucun ministre n'est appréhendé comme auteur d'attentats contre la Constitution pendant tout cette période

L'atténuation de la suspicion à l'égard des ministres sous la Première République et l'Empire (1792-1814)

Tous les régimes en place entre 1792 et 1814 relèguent les ministres au rang d'agents administratifs, simples commis du gouvernement. La suspicion à leur encontre s'estompe puisque la nature de leurs fonctions ne les autorise pas à prendre part aux décisions politiques déterminantes. Plusieurs décrets prévoient tout de même une répression des crimes de haute trahison en vue de protéger le régime républicain. Le premier de cette longue série, en date du 15 août 1792 et relatif aux élections de septembre, déclare « infâme, traître à la patrie et coupable de haute-trahison, tout fonctionnaire public qui aura concouru à des délibérations ou à des actes quelconques tendant à retarder, suspendre ou empêcher la formation des Assemblées primaires & électorales qui vont avoir lieu pour la nomination des Députés à la Convention nationale⁴¹. » Mentionnons encore un décret en date du 4 décembre 1792 selon lequel « quiconque proposerait ou tenterait d'établir en France la royauté ou tout autre pouvoir attentatoire à la souveraineté du peuple [...] sera puni de mort⁴² », ou bien encore celui du 29 mars 1793 qui prévoit la traduction devant le tribunal révolutionnaire et la peine de mort pour les auteurs et les imprimeurs d'écrits qui appelleraient la dissolution de la représentation nationale ou promouvrait une forme de pouvoir attentatoire à la souveraineté du peuple⁴³. Néanmoins, même dans les temps les plus troublés, aucun procès retentissant ne concerne les

⁴¹ Coll. Baudouin, *Décret qui charge les Corps administratifs d'envoyer aux Municipalités toutes les instructions qui leur seront adressées par le Corps législatif & le Pouvoir exécutif, 15 août 1792*, n° 1433, vol. 31, p. 192.

⁴² *Ibid.*, *Décret contre quiconque proposerait de rétablir la royauté en France, 4 décembre 1792*, vol. 34, p. 15.

⁴³ *Ibid.*, *Décret relatif aux auteurs & colporteurs d'écrits tendans à la dissolution de la Convention, & au rétablissement de la royauté ou de tout autre pouvoir attentatoire à la souveraineté du peuple, 29 mars 1793*, vol. 35, p. 543, art. 1^{er}.

ministres. S'il semble particulièrement étonnant qu'ils ne soient pas pénalement mis en cause sous la Terreur, l'explication réside dans le fait que la Convention nationale détient exclusivement le pouvoir de les nommer et de les révoquer. Dès lors qu'un ministre serait soupçonné de trahison, il lui suffirait de prononcer une révocation *ad nutum*. Ce monopole du pouvoir de révocation caractérise le régime moniste dans lequel les ministres sont politiquement responsables devant une seule entité. Dans un tel système, une procédure d'accusation est superfétatoire dans la mesure où il ne peut exister de conflit entre une chambre demandant la destitution d'un ministre et un pouvoir exécutif qui refuserait de le sacrifier. Toute question relative à la trahison des ministres disparaît de fait après le vote, le 1^{er} avril 1794, d'un décret supprimant le Conseil exécutif provisoire et les ministères⁴⁴.

Le régime du Directoire rétablit des ministres subordonnés au gouvernement constitué par les cinq directeurs. Toutefois, la séparation très stricte des pouvoirs, telle qu'elle est établie dans cette Constitution du 22 août 1795, prohibe l'existence d'une responsabilité politique des ministres devant le corps législatif. La Constitution de l'an III marque un tournant. Elle est la première à introduire les notions de trahison et de haute trahison dans le droit constitutionnel français⁴⁵. L'article 115 dispose que les directeurs peuvent être traduits devant la Haute Cour de justice « pour les faits de trahison, de dilapidations, de manœuvre pour renverser la constitution, et d'attentat contre la sûreté intérieure de la République⁴⁶. » De leur côté, les ministres sont responsables uniquement devant les Directeurs toutes les fois où ils n'auraient pas exécuté les lois ou les arrêtés du Directoire⁴⁷. Si les directeurs ne dénoncent pas les manquements ministériels, leur inaction pourrait être interprétée comme un attentat contre la constitution⁴⁸. L'ensemble des cas de trahison prévu par la Constitution vise principalement la tête du gouvernement. Le déplacement de la suspicion des ministres vers les directeurs témoigne qu'une trahison des chefs de l'État à l'encontre du pouvoir législatif est la principale crainte des républicains. Le régime continue, en outre, de légiférer dans l'optique de protéger la Constitution et la forme républicaine du gouvernement contre les trahisons dont tout citoyen

⁴⁴ *Ibid.*, *Décret qui supprime le conseil exécutif et provisoire, et remplace le ministère par douze commissions, 12 germinal an II (1^{er} avril 1794)*, vol. 48, p. 104.

⁴⁵ WIEME Réginald, *Le droit pénal politique et le procès des ministres de Charles X (Pathologie du pouvoir)*, Thèse, Rennes, Université de Rennes I, 1972, p. 59.

⁴⁶ *Constitution du 22 août 1795*, titre V « Pouvoir législatif », « De la garantie des membres du Corps législatif », art. 115.

⁴⁷ *Ibid.*, titre VI « Pouvoir exécutif », art. 152.

⁴⁸ MORABITO Marcel, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours [2012]*, Paris, LGDJ Lextenso, 2018, p. 140.

pourrait se rendre coupable, comme en témoignent notamment le décret du 16 avril 1796 ou la loi du 18 juin 1799⁴⁹.

Le régime napoléonien, à l'image de celui de la Convention, repose sur un système moniste. La nomination et la révocation des ministres n'appartenant qu'au consul puis à l'empereur, lui seul décide de leur accorder sa confiance ou de les évincer de son administration. Quant à l'incrimination de haute trahison, elle n'apparaît pas explicitement dans la Constitution du Consulat de l'an VIII. L'article 72 dispose seulement que les ministres peuvent être responsables « 1° De tout acte de gouvernement signé par eux, et déclaré inconstitutionnel par le Sénat ; 2° De l'inexécution des lois et des règlements d'administration publique ; 3° Des ordres particuliers qu'ils ont donnés, si ces ordres sont contraires à la Constitution, aux lois et aux règlements⁵⁰. » En résumé, la responsabilité ministérielle ne se trouve engagée que lorsque les actes du gouvernement violent la Constitution⁵¹. Pour autant, comme les ministres se trouvent dans une situation de subordination vis-à-vis du gouvernement, ils ne font pas l'objet d'une défiance particulière. Cette responsabilité semble suffisante afin de protéger l'ordre constitutionnel. À peine le sénatus-consulte du 28 floréal an XII (18 mai 1804) vient-il ajouter que le corps législatif peut dénoncer les ministres et les conseillers d'État qui ont « donné des ordres contraires aux constitutions et aux lois de l'Empire⁵² » (art. 110), ainsi que « les ministres ou agents de l'autorité lorsqu'il y a, de la part du Sénat, déclaration de fortes présomptions de détention arbitraire ou de violation de la liberté de la presse⁵³ » (art. 112). Ces éléments sur l'engagement de la responsabilité ministérielle figurent dans un titre dédié à la Haute cour impériale chargée de juger les « crimes, attentats et complots contre la sûreté intérieure et extérieure de l'État, la personne de l'Empereur ou celle de l'héritier présomptif de l'Empire⁵⁴ », ou bien encore des délits commis par les ministres et les conseillers d'État⁵⁵. Enfin, le Code pénal élaboré en 1810 consacre un chapitre entier aux crimes et délits contre les constitutions de l'Empire, mais un seul article vise expressément les ministres : l'article 115 qui prévoit la peine du bannissement contre celui qui est à l'origine d'un acte arbitraire

⁴⁹ WIEME Réginald, *op. cit.*, p. 87-88.

⁵⁰ *Constitution du 22 frimaire an VIII*, titre VI « De la responsabilité des fonctionnaires publics », art. 72.

⁵¹ Voir notamment LENTZ Thierry, *Les ministres de Napoléon, Refonder l'État, servir l'empereur*, Paris, Perrin, 2016, p. 27.

⁵² *Constitution du 28 floréal an XII*, titre XIII « De la Haute Cour impériale », art. 110.

⁵³ *Ibid.*, art. 112.

⁵⁴ *Ibid.*, art. 101, 2°.

⁵⁵ *Ibid.*, art. 101, 3°.

attentatoire à la liberté ou aux droits civiques des citoyens, ainsi qu'aux constitutions de l'Empire⁵⁶.

La responsabilité ministérielle, sous quelque forme que ce soit, n'aura jamais été mise en œuvre entre 1799 et 1815. L'explication la plus essentielle réside dans le fait que les ministres ne sont responsables que devant le gouvernement. Dès lors, contrairement à la pratique institutionnelle issue des monarchies parlementaires, ils ne servent pas de « fusibles » destinés à protéger le chef de l'État contre les récriminations d'une Assemblée⁵⁷. Aucun des sénatus-consultes adoptés pour réviser la Constitution n'apporte de modification à ce sujet. Seul l'article 40 de l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire dispose que les ministres « peuvent être accusés par la Chambre des représentants, et sont jugés par celle des Pairs⁵⁸. » Cette réforme est le résultat de l'inspiration libérale ayant guidé la rédaction de ce nouveau texte constitutionnel et qui se manifeste par le retour d'un pouvoir législatif en mesure de s'opposer au gouvernement⁵⁹. Elle est d'une certaine manière une transition vers le régime parlementaire de la monarchie constitutionnelle, car le système de responsabilité ministérielle imaginé pour sanctionner les atteintes à la sûreté de l'État ressemble bel et bien à celui qui existe dans les Chartes constitutionnelles de 1814 et de 1830.

L'instrumentalisation de l'incrimination sous la monarchie parlementaire

L'établissement d'un régime parlementaire bouleverse toutes les conceptions relatives à la responsabilité ministérielle. Par nature le régime parlementaire est dualiste : les ministres sont responsables politiquement devant le chef de l'État et devant le corps législatif. L'instauration du dualisme est essentielle pour compenser l'irresponsabilité du roi⁶⁰. Cependant, la responsabilité pénale demeure l'instrument privilégié de la majorité parlementaire afin de faire choir les ministres. L'exemple le plus notoire fait suite aux nombreuses polémiques suscitées par l'interprétation effectuée par les ultras de l'article 14 de la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 relatif à l'usage des ordonnances par le roi. Les ministres de Charles X comparaissent à ce titre devant la Cour des pairs, lors d'un grand procès à l'issue duquel ils sont jugés coupables

⁵⁶ *Code pénal de 1810*, livre III, titre I^{er}, ch. II, sect. II, art. 115.

⁵⁷ ROLLAND Patrice, « La responsabilité des ministres dans les constitutions consulaires et impériales », in CLERE Jean-Jacques, HALPERIN Jean-Louis (dir.), *Ordre et désordre dans le système napoléonien*, Paris, La Mémoire du Droit, 2003, p. 135-158.

⁵⁸ *Acte additionnel aux constitutions de l'Empire* du 22 avril 1815, art. 40.

⁵⁹ ROLLAND Patrice, *op. cit.*, p. 145.

⁶⁰ Voir notamment TROPER Michel, *Terminer la Révolution. La Constitution de 1795*, Paris, Fayard, p. 165.

d'avoir trahi la constitution en contresignant les quatre ordonnances de juillet 1830 qui provoquèrent la chute de la monarchie bourbonnienne et marquèrent l'échec du parti ultraroyaliste.

L'interprétation de la Charte par les ministres ultras : une trahison contre les institutions parlementaires ?

Pour contrebalancer l'irresponsabilité du roi, la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 explicite la possibilité d'engager la responsabilité des ministres suspectés de trahir les institutions. Son article 13 mentionne que « les ministres sont responsables », tandis que « la personne du roi est inviolable et sacrée⁶¹. » Faute d'indications précises, il apparaît que seul le roi dispose du pouvoir de nommer et de révoquer « ses ministres⁶². » L'article 55 ajoute que c'est à la Chambre des députés que revient le droit d'accuser les ministres et à la Chambre des pairs le droit de les juger⁶³. Comme dans le système britannique, les ministres sont mis en accusation par la chambre basse et jugés par la chambre haute⁶⁴. Il est précisé à l'article 56 qu'ils « ne peuvent être accusés que pour fait de trahison ou de concussion⁶⁵. » Cette responsabilité ouvre la possibilité de poursuivre les attentats des ministres contre l'ordre constitutionnel en vigueur.

De nombreuses propositions tendant à définir spécifiquement la trahison ministérielle sont adoptées pendant les premières années du règne de Louis XVIII⁶⁶. Cependant, l'accusation de trahison est très rarement formulée au cours de ces années. Elle apparaît une première fois comme réponse à l'assassinat du duc de Berry. Le député ultra Clausel de Coussergues accuse Élie Decazes, à la fois président du Conseil et ministre de l'Intérieur, d'un crime de trahison. Nulle procédure ne s'ensuit car le ministre est tout bonnement sacrifié par Louis XVIII⁶⁷. Le ministère Villèle est aussi ciblé par cette accusation le 14 juin 1828, soit cinq mois après sa chute. Cette accusation *a posteriori* s'explique alors par la crainte ressentie par les députés

⁶¹ Charte constitutionnelle, 4 juin 1814, art. 13.

⁶² *Ibid.*

⁶³ *Ibid.*, art. 55. Sur la Chambre des pairs, voir WARESQUIEL Emmanuel de, *Un groupe d'hommes considérables, Les pairs de France et la Chambre des pairs héréditaire de la Restauration, 1814-1831*, Paris, Fayard, 2006. Sur la fonction de juge pénal des assemblées parlementaires, voir MICHALAK Thomas, *Les Assemblées parlementaires, juge pénal. Analyse d'un paradigme irréalisable (1789-1918)*, Thèse sous la direction de SAINT-BONNET François, Paris II, Panthéon-Assas, 2020.

⁶⁴ Voir notamment BARANGER Denis, *Parlementarisme des origines, Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, PUF, 1999, p. 260.

⁶⁵ Charte constitutionnelle, 4 juin 1814, art. 56.

⁶⁶ WIEME Reginald, *op. cit.*, p. 202-217.

⁶⁷ LAQUIEZE Alain, *Les origines du régime parlementaire en France*, Paris, PUF, 2002, p. 315.

libéraux « que Charles X, constatant les difficultés rencontrées par le nouveau ministère Martignac, n'en vienne à rappeler les anciens ministres et en premier lieu Villèle⁶⁸. »

L'exemple le plus spectaculaire de la mise en accusation des ministres en raison d'un attentat contre la constitution découle de la publication des ordonnances de juillet 1830. À l'origine, le débat se concentre autour de l'interprétation qu'il convient de donner à la Charte constitutionnelle. Selon Charles X et les ultras, octroyée unilatéralement par la dynastie des Bourbons, la Charte garantit une prépondérance au monarque, seul souverain. Si un conflit oppose les ministres et la Chambre, « l'article 14 lui confère le droit de modifier la législation existante par ordonnances. Toute attaque portée contre le ministère est en conséquence révolutionnaire car attentatoire au pouvoir royal⁶⁹. » L'article 14 de la Charte dispose, en effet, que le roi en tant que « chef suprême de l'État », peut élaborer « les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État⁷⁰. » Les ultraroyalistes voient dans cette disposition la preuve irréfutable de l'existence d'une prérogative royale. D'après les libéraux, la Charte instaure, au contraire, un véritable régime parlementaire. Il en résulte deux principes essentiels : le roi règne mais ne gouverne pas, tandis que le ministère, responsable devant les Chambres, est le reflet de la majorité parlementaire.

En 1829, Charles X décide de porter un coup fatal aux libéraux. Le ministère qu'il constitue le 9 août, composé d'ardents royalistes comme La Bourdonnaye (Intérieur), chef de file des pointus, la frange la plus radicale des ultras, ou comme Bourmont (Guerre), célèbre pour ses nombreuses trahisons et sa désertion trois jours avant la bataille de Waterloo⁷¹, est destiné à combattre la majorité libérale de la Chambre des députés. L'opinion publique perçoit immédiatement les nouveaux membres du Conseil comme « les ministres de la contre-révolution⁷². » L'opposition libérale est stupéfaite par cette réunion d'hommes largement perçus comme des traîtres à l'égard des institutions parlementaires. *Le journal des Débats* prédit le 10 août 1829 que ces ministres déchireront la Charte⁷³, avant de publier, le 15 août, une

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ YVERT Benoît, *La Restauration, Les idées et les hommes*, Paris, CNRS, 2013, p. 102.

⁷⁰ *Charte constitutionnelle, 4 juin 1814*, art. 14.

⁷¹ Le maréchal de Bourmont est une véritable « girouette politique ». Après avoir servi des années durant dans les armées impériales, il se rallie en 1814 aux Bourbons. L'année suivante, lorsqu'il apprend le retour de Napoléon, il effectue le même revirement que le maréchal Ney en décidant de reprendre le combat aux côtés de l'Empereur. Cependant, il quitte son commandement le 15 juin pour rejoindre le gouvernement de Louis XVIII à Gand. Enfin, il trahit le maréchal Ney en témoignant contre lui lors de son procès qui aboutit à sa condamnation à mort en décembre 1815.

⁷² CHARLETY Sébastien, *Histoire de la monarchie de Juillet*, Paris, Perrin, 2018, p. 26.

⁷³ *Le Journal des Débats politiques et littéraires*, 10 août 1829.

sentence accablante : « " Coblenze, Waterloo, 1815 ", voilà les trois principes du ministère. Pressez-le, tordez-le, il ne dégoutte qu'humiliations, malheurs et dangers⁷⁴. » Cependant, ce nouveau cabinet n'échappe guère à des divisions internes. Trois tendances apparaissent quant aux moyens à employer contre la Chambre. Certains ministres, tels Courvoisier (garde des Sceaux) et Chabrol (Finances), refusent toute action semblable à un coup d'État. La Bourdonnaye et la majorité des ultras prônent le recours aux ordonnances en vertu de l'article 14 de la Charte. Enfin, Polignac (Affaires étrangères), Montbel (Affaires ecclésiastiques et Instruction publique) et d'Haussez (Marine et Colonies) privilégient une stratégie défensive d'après laquelle l'usage des ordonnances ne serait mis en œuvre qu'en dernier recours. Telle est la solution retenue par Charles X⁷⁵. Polignac devient alors président du Conseil à partir du 17 novembre 1829. Bien qu'il défende notoirement la prérogative royale, il souhaite, contrairement aux desseins que lui prêtent ses adversaires, gouverner dans les limites fixées par la Charte⁷⁶. La Bourdonnaye, qui démissionne en signe de protestation contre le retour de cette fonction de chef du gouvernement, est remplacé par Montbel, ancien bras droit de Villèle, au ministère de l'Intérieur. Guernon-Ranville, procureur général à Lyon, est pour sa part nommé à la tête du département de l'Instruction publique et des Cultes. Dans un mémoire que ce dernier adresse à Polignac, il prévient dès le 15 décembre 1829 que l'opposition est convaincue que les ministres préparent un coup d'État qui « consisterait à dissoudre la Chambre et à en convoquer une nouvelle après avoir modifié par ordonnance la loi électorale et suspendu la liberté de la presse en rétablissant la censure⁷⁷. »



Illustration 03. Jules de Polignac (1780-1847), auteur anonyme, École française

⁷⁴ *Ibid.*, 15 août 1829.

⁷⁵ YVERT Benoît, *op. cit.*, p. 100-101.

⁷⁶ GOUJON Bertrand, *Monarchies postrévolutionnaires, 1814-1848*, Paris, Seuil, 2012, p. 217.

⁷⁷ AP, *Rapport de Bastard, séance du 29 novembre 1830*, 2^e série, t. 65, p. 15.

Après plusieurs mois de suspicion, la Chambre des députés adopte, en mars 1830, une adresse de défiance à l'encontre des ministres, laquelle demeure connue sous le nom d'adresse des 221. Le roi répond qu'il refuse de changer ses ministres. Montbel préconise aussitôt de dissoudre la Chambre et rallie Polignac, Bourmont et d'Haussez à cette proposition⁷⁸. La dissolution est bientôt annoncée, mais les ministres ne s'arrêtent pas là : Polignac, d'Haussez et Montbel déclarent que « si les électeurs s'obstin[ent] à renvoyer une Chambre hostile, la couronne ne [doit] pas hésiter à faire immédiatement usage du pouvoir dictatorial que lui donn[e] " pour la sûreté de l'État " l'article 14 de la Charte⁷⁹. » Courvoisier et Chabrol remettent leur démission. Estimant que ces ministres démissionnaires ont manqué d'audace, Charles X décide de renforcer son gouvernement par la nomination de personnalités plus combatives⁸⁰. Peyronnet, ancien garde des Sceaux du cabinet Villèle, impliqué dans la rédaction de projets condamnés par l'opinion publique, tels que la réforme attentatoire à la liberté de la presse demeurée célèbre sous le nom de *loi de justice et d'amour*, la loi sur le sacrilège ou bien encore le projet de rétablissement du droit d'aînesse, hérite du portefeuille de l'Intérieur. Chantelauze, membre de la Chambre des députés et premier président de la cour royale de Grenoble, devient garde des Sceaux. L'ancien chouan d'Haussez conserve le portefeuille de la Marine. Le baron Capelle, enfin, ultraroyaliste de la première heure, est choisi comme ministre des Travaux publics, mais la véritable mission qui lui est confiée est celle de préparer de nouvelles élections⁸¹. Le 16 mai 1830, deux ultras radicaux sont nommés ministres d'État : Bertier et Balainvilliers. Le verdict de Chateaubriand sur ces nouveaux ministres est sans appel : « Dans l'ardeur qu'on ressentait pour la nullité, on chercha, comme pour humilier la France, ce qu'elle avait de plus petit afin de le mettre à sa tête⁸². » Le 16 mai toujours, le Conseil du roi prend la décision malavisée de dissoudre la Chambre sans s'assurer que les élections puissent lui être favorables⁸³. En effet, les libéraux remportent largement les élections organisées en juillet : 202 des 221 signataires sont réélus, alors que « seulement 99 partisans du ministère sur les 181 qui avaient soutenu Polignac revenaient à la Chambre⁸⁴. » En réaction à ces résultats désastreux, la résolution de recourir aux ordonnances est définitivement adoptée par le Conseil du roi. Le 25 juillet, sont adoptées quatre ordonnances qui concernent respectivement la soumission à une

⁷⁸ VAULABELLE Achille de, *Histoire des deux Restaurations jusqu'à l'avènement de Louis-Philippe*, t. 8, Paris, Perrotin, 1860, p. 94.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 124. Voir aussi DEMIER Francis, *La France de la Restauration (1814-1830), L'impossible retour du passé*, Paris, Gallimard, 2012, p. 876.

⁸⁰ CARTRON Michel Bernard, *Juillet 1830, La Deuxième Révolution Française*, Paris, Artna, 2005, p. 73.

⁸¹ YVERT Benoît, *op. cit.*, p. 115-116.

⁸² CHATEAUBRIAND François-René, *Mémoires d'outre-tombe*, t. 2, Paris, Gallimard, 2011, p. 391.

⁸³ LAQUIEZE Alain, *op. cit.*, p. 92.

⁸⁴ DEMIER Francis, *op. cit.*, p. 878.

autorisation préalable du gouvernement pour toutes les publications périodiques ; la dissolution de la Chambre des députés nouvellement élue avant même sa première réunion ; la modification du système électoral en vue d'écartier une partie de la bourgeoisie commerçante et industrielle ; la convocation des collèges électoraux pour de nouvelles élections au mois de septembre.



Illustration 04. Lecture des ordonnances dans *Le Moniteur*, au jardin du Palais-Royal, le 26 juillet 1830, par Hippolyte Bellangé, Paris, 1831

Ces « ordonnances de Saint-Cloud » annoncent une véritable révision constitutionnelle et constitueraient à ce titre une trahison du régime parlementaire naissant. La dissolution de la nouvelle Chambre et la transformation du droit électoral s'opposent autant à la Charte qu'à l'expression de la volonté nationale. En ce sens, leur édicition unilatérale par le Conseil du roi paraît être un attentat contre la constitution et contre la nation. Paris s'embrase dès le 26 juillet en découvrant ces ordonnances présentées comme des actes despotiques. Adolphe Thiers publie dans *Le National* la proclamation suivante, signée par quarante-quatre journalistes : « le régime légal est donc interrompu : celui de la force est commencé⁸⁵. » Or, contrairement à Louis XVI et Broglie en juillet 1789, le roi et ses ministres, trop assurés que leur coup d'État ne rencontrerait pas d'opposition, ne prévoient aucun dispositif militaire. La riposte royaliste à l'insurrection est improvisée et repose seulement sur 10 000 à 13 000 hommes. La révolution s'opère alors en seulement trois journées les 27, 28 et 29 juillet 1830. Si Polignac et Guernon-Ranville ont d'abord nourri l'espoir d'organiser une résistance en province, le roi est contraint

⁸⁵

Le National, Feuille politique et littéraire, 27 juillet 1830, Paris.

de capituler et de composer, le 29 juillet, un nouveau ministère dirigé par Mortemart⁸⁶. Il est cependant trop tard pour changer le cours des événements. Les *Trois Glorieuses* précipitent la chute de la monarchie restaurée et entraînent l'avènement d'une monarchie plus libérale sous l'égide de Louis-Philippe I^{er}. Une fois le nouveau régime instauré, une condamnation historique des ministres est exigée, tandis que le roi, jouissant encore du principe d'inviolabilité, échappe à toute accusation de trahison. Charles de Rémusat écrit dans le journal libéral *Le Globe* : « Le crime est consommé. Les ministres ont conseillé au roi des ordonnances de tyrannie. Nous n'appelons que sur les ministres la responsabilité de pareils actes, mais nous la demandons mémorable⁸⁷. »

Le grand procès des ministres auteurs des ordonnances⁸⁸

La légitimation du nouveau régime impose un procès politique des anciens ministres. Alors que de nombreux insurgés exigent l'application de la peine de mort, Charles X les invite à fuir dans les plus brefs délais⁸⁹. Le baron d'Haussez, Capelle et Montbel trouvent bientôt refuge en Angleterre⁹⁰. En revanche, Chantelauze, Peyronnet et Guernon-Ranville sont arrêtés à Tours, Polignac à Granville, alors qu'ils tentaient de fuir la France⁹¹. Ces derniers, emprisonnés à Vincennes, seront appelés à comparaître devant la Chambre des pairs, tandis que les trois premiers seront jugés par contumace. Bourmont, autrefois le membre le plus haï de ce gouvernement, se trouve en Algérie depuis juin et échappe ainsi à toute poursuite. De même, les ministres d'État Balainvilliers et Bertier n'ont pas signé les ordonnances et sont oubliés par l'accusation. Le roi, même après son abdication en date du 2 août 1830, ne sera jamais inquiété. Certains libéraux, à l'instar de La Fayette, déplorent la persistance de « la fiction du monarque innocent, trompé par ses conseillers⁹². » L'ancien monarque est tout aussi impliqué que ses ministres dans la violation de la Charte. N'a-t-il pas été, des années durant, en tant que chef de file des ultras, un farouche adversaire de la monarchie parlementaire ? Il est bien connu que

⁸⁶ DEMIER Francis, *op. cit.*, p. 906.

⁸⁷ *Le Globe, Journal politique, philosophique et littéraire*, Paris, n° 161, 27 juillet 1830.

⁸⁸ La littérature sur le procès des ministres de Charles X est abondante, aussi bien en ce qui concerne les aspects historiques que les éléments de la procédure. Nous n'examinerons ici que l'instrumentalisation du crime de haute trahison contre les anciens ministres en tant qu'adversaires politiques du nouveau régime.

⁸⁹ DAUDET Ernest, *La Révolution de 1830 et le procès des ministres de Charles X*, Paris, Hachette, 1907, p. 102.

⁹⁰ AMSON Daniel, *Histoire constitutionnelle française. De la mort de Louis XVIII à l'installation du nouveau régime (1824-1830)*, Paris, LGDJ Lextenso, 2016, p. 335.

⁹¹ YVERT Benoît, *op. cit.*, p. 144.

⁹² REYNAUD Paul, *Récits d'Autrefois, Les Trois Glorieuses (27, 28, 29 juillet 1830)*, Paris, Hachette, 1927, p. 66.

Charles X refusait de régner à la manière du roi d'Angleterre. Même son indifférence devant le sang versé serait imputable aux ministres⁹³.



Illustration 05. Pierre-Denis de Peyronnet par Antoine Maurin, Bibliothèque de Bordeaux

Après avoir pris connaissance du rapport accablant rédigé par le député Béranger⁹⁴, la Chambre des députés vote, le 28 septembre 1830, « une résolution en vertu de laquelle MM. de Polignac, de Peyronnet, Chantelauze, de Guernon-Ranville, d'Haussez, Capelle et de Montbel, ex-ministres, signataires des ordonnances du 25 juillet, sont accusés de trahison et traduits devant la Chambre des pairs⁹⁵. » Reprenant les conclusions du rapport de Béranger, le mémoire qui est issu de l'instruction réalisée par la Cour des pairs insiste sur l'idée que les agissements des ministres « constituent, non pas aux termes de telle ou telle loi, mais selon la raison et le sens naturel des mots, le crime de *trahison*⁹⁶. » Cette qualification appliquée aux faits incriminés présente l'avantage d'autoriser les poursuites aussi bien sur le fondement de l'ancienne Charte que de la nouvelle. Certes, l'article 12 de la Charte du 14 août 1830 déclare que les ministres sont « responsables⁹⁷ », sans apporter de précision supplémentaire. Cependant le texte de 1814 limitait cette responsabilité aux faits de trahison et de concussion. Ainsi, peuvent-ils désormais être poursuivis pour toute sorte d'incrimination⁹⁸. En outre, l'article 47 de la nouvelle Charte dispose ensuite que « la chambre des députés a le droit d'accuser les

⁹³ BASTID Paul, « Le procès des ministres de Charles X », in *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, n° 4-3, 1957, p. 173.

⁹⁴ AP, *Chambre de députés, séance du 23 septembre 1830*, 2^e série, t. 63, p. 643-653.

⁹⁵ *Ibid.*, *Cour des pairs*, t. 65, p. 1.

⁹⁶ *Ibid.*, *Rapport de Bastard, séance du 29 novembre 1830*, p. 34.

⁹⁷ *Charte du 14 août 1830*, art. 12.

⁹⁸ AP, *Rapport de Bastard, séance du 29 novembre 1830*, t. 65, p. 33.

ministres et de les traduire devant la Chambre des pairs qui seule a celui de les juger⁹⁹. » Le recours à cette procédure ne souffre donc aucune contestation au sein du Parlement. Seule une partie de l'opinion publique exige une condamnation à mort des anciens ministres. Une délégation se rend même, les 17 et 18 octobre, à Vincennes pour tenter de les enlever et les faire exécuter. Dès lors, une protection renforcée doit être mise en place jusqu'à l'achèvement du procès afin d'éviter une vengeance populaire¹⁰⁰. Or, le 8 octobre, la Chambre des députés avait adressé au roi une demande d'abolition de la peine de mort en matière politique, à laquelle il répondit favorablement dès le lendemain¹⁰¹. Épargner la vie des ministres revient à démontrer la clémence et l'esprit libéral qui animent le nouveau régime. En application du droit pénal existant et des principes constitutionnels, les ministres doivent être jugés :

Pour avoir abusé de leur pouvoir, afin de fausser les élections et de priver les citoyens du libre exercice de leurs droits civiques ;
Pour avoir changé arbitrairement et violemment les institutions du royaume ;
Pour s'être rendus coupables d'un complot attentatoire à la sûreté intérieure de l'État ;
Pour avoir excité la guerre civile, en armant ou portant les citoyens à s'armer les uns contre les autres, et porté la dévastation et le massacre dans la capitale et dans plusieurs autres communes¹⁰².

Les crimes imputés aux ministres sont les mêmes qu'en 1789 : la violation de la constitution et la mise en danger de la sûreté de l'État. La Chambre des pairs s'appuie alors sur l'article 56 de la Charte qui évoque la trahison des ministres, ainsi que sur les articles 91, 109, 110, 123 et 125 du Code pénal de 1810. Il est prévu à l'article 109 que lorsque « on aura empêché un ou plusieurs citoyens d'exercer leurs droits civiques, chacun des coupables sera puni d'un emprisonnement de six mois et de deux ans au plus, et de l'interdiction du droit de voter et d'être éligible pendant cinq ans au moins et dix ans au plus¹⁰³. » L'article 110 ajoute la peine du bannissement dans les cas où « ce crime a été commis par suite d'un plan concerté pour être exécuté soit dans tout l'empire, soit dans un ou plusieurs départements, soit dans un ou plusieurs arrondissements communaux¹⁰⁴. » L'article 123 vient ensuite condamner les coalitions de fonctionnaires : « Tout concert de mesures contraires aux lois, pratiqué soit par la réunion d'individus ou de corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, soit par députation ou correspondance entre eux, sera puni d'un emprisonnement de deux mois au moins

⁹⁹ *Charte du 14 août 1830*, art. 47.

¹⁰⁰ DUFOURG Robert, *Le procès des ministres de Charles X*, Bordeaux, Raymond Picquot, 1934, p. 72-74.

¹⁰¹ PASQUIER Étienne-Denis, *Mémoires du Chancelier Pasquier : histoire de mon temps*, t. 6, Paris, Plon, 1895, p. 385.

¹⁰² AP, 2^e série, t. 63, p. 653.

¹⁰³ *Code pénal de 1810*, livre III, titre I^{er}, ch. II, sect. I^{ère}, art. 109.

¹⁰⁴ *Ibid.*, art. 110.

et de six mois au plus, contre chaque coupable, qui pourra de plus être condamné à l'interdiction des droits civiques, et de tout emploi public, pendant dix ans au plus.¹⁰⁵ » De surcroît, l'article 125 prévoit la peine de mort et la confiscation des biens des auteurs de la conspiration qui « aurait eu pour objet ou résultat un complot attentatoire à la sûreté intérieure de l'état¹⁰⁶. »

Lors de sa séance du 4 octobre 1830, la Cour des pairs décide qu'une commission *ad hoc* procédera à un complément d'instruction¹⁰⁷. À l'issue de cette instruction, Bastard présente, le 29 novembre, un très long rapport devant la Cour des pairs, suivi des dépositions de 85 témoins auditionnés par la commission d'instruction ainsi que huit témoins supplémentaires entendus par une commission rogatoire¹⁰⁸. Ces conclusions s'étendent très longuement sur la trahison de la constitution par les quatre ordonnances du 25 juillet. Certes, tous les ministres auditionnés lors de l'instruction déclarèrent être restés fidèles à la constitution. Ils n'eurent jamais aucun « doute sur l'étendue des droits que trouvait la couronne dans l'article 14 de la Charte, pour modifier par ordonnances, les lois du pays, lorsque leur conservation compromettrait la Constitution même de l'Etat, la paix publique et la stabilité du trône¹⁰⁹. » Polignac et Guernon-Ranville rejetaient ainsi l'accusation d'avoir voulu arbitrairement modifier « les lois du royaume¹¹⁰. » D'ailleurs, dans leur rapport présenté au roi le 25 juillet, les ministres mettaient en exergue le caractère exceptionnel d'une démarche justifiée par le danger encouru par la patrie. L'accusation, par la voix de Persil, procureur général de la Cour d'appel de Paris et député du Gers, relève bien que la sûreté de l'État ne s'étant jamais trouvé en péril, le recours aux ordonnances n'était pas justifié par une quelconque nécessité¹¹¹. Chateaubriand condamne également le rapport des ministres en raison de « cette prétention effrontée, savoir : que le roi A UN POUVOIR PRÉEXISTANT AUX LOIS. Que signifie alors les constitutions ? pourquoi tromper les peuples par des simulacres de garantie, si le monarque peut à son gré changer l'ordre du gouvernement établi¹¹² ? » Tous les ministres n'étaient cependant pas impliqués de la même manière dans l'édiction des ordonnances. Guernon-Ranville s'y était opposé et n'avait choisi de rester au ministère que par fidélité envers le roi¹¹³. Chantelauze, pour sa part, invoquait ses discours en tant que magistrat et comme député « pour

¹⁰⁵ *Ibid.*, livre III, titre I^{er}, ch. II, sect. III, art. 123

¹⁰⁶ *Ibid.*, art. 125.

¹⁰⁷ AP, *séance du 29 novembre 1830*, 2^e série, t. 65, p. 11.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 70-116.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 17.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 18.

¹¹¹ *Ibid.*, *Réquisitoire de Persil, séance du 18 décembre 1830*, p. 224.

¹¹² CHATEAUBRIAND François-René, *op. cit.*, t. 2, p. 394.

¹¹³ AMSON Daniel, *op. cit.*, p. 245.

prouver son attachement aux principes constitutionnels¹¹⁴ ». Peyronnet, enfin, avait été distingué par ses homologues comme s'étant opposé à l'usage des ordonnances. Polignac semblait donc être le principal auteur de la trahison.

L'utilisation des ordonnances pour modifier le régime légal de la presse et le système électoral constituait dans la forme une violation de l'article 14 de la Charte, et partant du principe de séparation des pouvoirs. Aucune de ces mesures ne correspond aux objectifs définis par l'article 14 : l'exécution des lois et la préservation de la sûreté de l'État. Le ministère a donc commis un attentat contre la constitution par une « usurpation des droits et de l'autorité des Chambres¹¹⁵. » Dans le fond, le rétablissement de la censure par la première ordonnance est contraire à l'article 8 de la Charte qui constitutionnalise la liberté de la presse¹¹⁶, tandis que la réorganisation des collèges électoraux, la suppression de la patente dans le calcul du cens électoral et la transformation du renouvellement complet et septennal de la Chambre en un renouvellement annuel et par cinquième, tel que prévu par la troisième ordonnance, bouleverse l'équilibre institutionnel du régime. Quant à la dissolution de la Chambre des députés réalisée par la deuxième ordonnance, si elle correspond bel et bien à une prérogative royale, son usage en fut parfaitement abusif :

D'une part, on ne saurait dissoudre une Chambre qui n'existe pas ; de l'autre, le droit de la dissoudre, quand elle existe, ne saurait entraîner celui de répudier les choix qui ont été faits pour la reconstituer ; quand elle a été dissoute. Le roi était sans puissance légale sur les élections. Il n'appartient qu'à la Chambre des députés de juger de leur légalité et de leur validité : aucun pouvoir n'était autorisé à statuer sur leur tendance, et tant que les députés nouvellement élus n'étaient pas réunis, il n'y avait pas de Chambre, il n'y avait que des élections¹¹⁷.

Cette ordonnance est inconstitutionnelle en raison de son objet qui était, « non de dissoudre la Chambre, mais d'annuler des élections valides et régulières¹¹⁸ ». Par conséquent, la quatrième ordonnance par laquelle étaient de nouveau convoqués les collèges électoraux trahit tout autant le régime parlementaire de la monarchie. Dans ses dernières pages, le mémoire de Bastard insiste sur la mise en état de siège de Paris et sur la concentration de tous les pouvoirs entre les mains de Marmont, le duc de Raguse, chargé de réprimer l'insurrection¹¹⁹. Les commissaires enquêteurs estiment que les ministres ont cherché à anéantir l'indépendance du pouvoir judiciaire en octroyant « au commandant en chef le droit de remplacer les tribunaux

¹¹⁴ AP, séance du 29 novembre 1830, 2^e série, t. 65, p. 18.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 19.

¹¹⁶ *Charte constitutionnelle, 4 juin 1814*, art. 8.

¹¹⁷ AP, séance du 29 novembre 1830, 2^e série, t. 65, p. 19.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 23-26.

par des commissions militaires¹²⁰. » Plus grave encore, la mise en état de siège de la capitale apparaît telle une mise en péril de la sûreté intérieure de l'État par les ministres de Charles X. C'est ainsi qu'ils auraient « excité la guerre civile¹²¹. » Pour incriminer une « déclaration abusive de l'état de siège¹²² », l'accusation peut en l'occurrence se référer à l'article 91 du Code pénal qui punit ceux qui ont « excité la guerre civile, en armant ou portant les citoyens à s'armer les uns contre les autres, et porté la dévastation et le massacre dans une ou plusieurs communes¹²³ ».

Le procès se déroule du 15 au 21 décembre 1830. Les quatre ministres retenus prisonniers sont interrogés au cours de ces six journées. Les avocats des accusés plaident souvent de manière brillante, à l'instar de Martignac qui s'est dévoué pour défendre son successeur Polignac et argue que la trahison est inapplicable dans la mesure où elle ne se trouve déterminée par aucune loi¹²⁴ ; d'autant plus que « la chute de la dynastie a détruit les conditions du procès et l'a laissé sans cause légale, sans objet et sans intérêt¹²⁵. » C'est aussi le cas de Sauzet, l'avocat de Chantelauze, qui relève pertinemment que « la responsabilité des ministres n'étant introduite dans la Charte constitutionnelle que comme la contrepartie de l'irresponsabilité du Roi, elle n'a plus lieu d'être une fois la Monarchie renversée¹²⁶. » En dépit de ces objections, Béranger réaffirma le principe de la responsabilité ministérielle tel qu'il prévalait encore : « le monarque ne peut faillir ; seconde providence, source de tout ce qui est bien, dispensateur des grâces et des récompenses, s'il doit être accessible aux reproches ne peuvent jamais l'atteindre. Le mal ne lui est point imputé ; les ministres seuls répondent de ce qu'il y a de répréhensible dans les actes de son gouvernement, et leur responsabilité est une condition, comme une garantie de stabilité¹²⁷. »

Le procès aboutit à la condamnation des anciens ministres, reconnus coupables d'un crime de haute trahison, à une peine d'emprisonnement à perpétuité, ainsi qu'à la déchéance de leurs titres, grades et ordres. Polignac est de surcroît condamné à la mort civile. Ces peines sont prononcées à titre exceptionnel alors que le Code pénal prévoyait des peines plus légères telles

¹²⁰ *Ibid.*, p. 23.

¹²¹ *Ibid.*, p. 1.

¹²² WIEME Reginald, *op. cit.*, p. 233.

¹²³ *Code pénal de 1810*, livre III, titre I^{er}, ch. I^{er}, sect. II, § 2, art. 91.

¹²⁴ AP, *Plaidoirie de Martignac, Cour des pairs, séance du 18 décembre 1830*, t. 65, p. 198.

¹²⁵ *Ibid.*, t. 65, p. 200.

¹²⁶ GOHIN Olivier, *Droit constitutionnel*, Paris, Lexis Nexis, 2019, p. 425-426.

¹²⁷ AP, *Béranger, séance du 20 décembre 1830*, t. 65, p. 266.

que le bannissement ou un court emprisonnement¹²⁸. Malgré cette sévérité, une foule amassée devant le palais du Luxembourg exige toujours la mise à mort des ministres. Dès le 28 décembre 1830, les quatre condamnés sont incarcérés au fort de Ham jusqu'en novembre 1836. Après un plaidoyer du duc de Noailles, le gouvernement Molé décide alors de gracier les anciens ministres « sans leur imposer d'autres conditions que celles d'une retraite absolue, aggravée pour Polignac d'un bannissement de vingt ans, justifié par la peine de la mort civile prononcée contre lui, mais auquel la courageuse amnistie de 1837 mit subitement fin¹²⁹. » D'Haussez, Capelle et Montbel sont également condamnés à la prison perpétuelle, à l'interdiction légale et à la déchéance de leurs titres et ordres, par un arrêt de contumace rendu le 11 avril 1831 par la cour des pairs¹³⁰.

Conclusion – Le transfert de l'inculpation vers le chef de l'État

Le procès des ministres de Charles X marque le début du règne de Louis-Philippe I^{er}¹³¹. Il marque surtout la jurisprudence en matière de trahison. Le *Recueil Sirey* publie à cet égard que « sont coupables de trahison, et tout à fait inexcusables (dans le sens constitutionnel), les ministres qui signent et publient des ordonnances attentatoires aux lois fondamentales et aux libertés du pays¹³². » À l'issue de ce procès historique, le régime de Juillet est consolidé, bien plus que ne le fut le régime instauré sous la Révolution qui avait fait l'économie d'un grand procès des ministres. L'accusation de trahison et d'attentat contre la constitution ou la sûreté de l'État n'est par la suite plus employée contre les membres du Conseil du roi. Cette instrumentalisation politique demeure le propre des deux premières assemblées révolutionnaires et du corps législatif de la monarchie parlementaire. Il n'en demeure pas moins que la Charte du 14 août 1830 renforce la responsabilité ministérielle. Si le Code pénal est à son tour réformé en 1831-1832 dans l'optique d'un adoucissement de certaines peines, lui aussi, constitue toujours un moyen efficace de protéger les institutions¹³³, notamment en punissant de mort « l'attentat dont le but sera soit de détruire, soit de changer le gouvernement ou l'ordre de

¹²⁸ LANZAC DE LABORIE Léon de, *Le Procès des ministres de Charles X, Discours prononcé par Léon de Lanzac de Laborie, avocat à la cour d'appel, à l'ouverture de la Conférence, le 21 novembre 1837*, Paris, Alcan-Lévy, 1887, p. 59.

¹²⁹ DAUDET Ernest, *op. cit.*, p. 293.

¹³⁰ AP, *séance du 11 avril 1831*, 2^e série, t. 68, p. 492.

¹³¹ AMSON Daniel, *op. cit.*, p. 443.

¹³² GILBERT P., HELIE Faustin, CUZON M. (éd.), *Les codes annotés de Sirey contenant toute la jurisprudence jusqu'à ce jour et la doctrine des auteurs [1847]*, vol. 1, Paris, Imprimerie et librairie générale de jurisprudence, 1848, p. 12.

¹³³ SICARD Germain, « Doctrine pénale et débats parlementaires : la réformation du Code pénal en 1831-1832 », in *Revue d'Histoire des facultés de droits et de la science juridique*, n° 14, 1993, p. 159.

successibilité au trône, soit d'exciter les citoyens ou habitants à s'armer contre l'autorité royale¹³⁴. »

Si un droit pénal de nature politique continue à protéger les régimes postérieurs, l'appréhension du ministre comme un traître en puissance disparaît en même temps que la monarchie. Cela transparait une première fois entre 1792 et 1814 en raison des profondes lacunes relatives à la responsabilité ministérielle, puis une seconde fois à partir de 1848. La crainte des ministres se transforme, en effet, pour les républicains, en défiance à l'égard du chef de l'État qui rappelle la figure honnie du roi ou de l'empereur¹³⁵. Sous la II^e République, c'est le Président qui est spécifiquement visé par le crime de haute trahison, pour les cas où il « dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat. » Un dispositif identique existe sous les III^e, IV^e et V^e Républiques. Une telle évolution tend à démontrer que la perception du ministre comme un probable traître est la contrepartie de l'irresponsabilité du roi. Selon l'adage anglais *The king can do no wrong*, le monarque ne saurait être soupçonné d'attentat contre les institutions. Comme il ne pourrait, en aucune façon, agir contre les intérêts du peuple, les ministres sont forcément les auteurs du mal accompli. Dès lors, sous les différentes monarchies constitutionnelles, les ministres endossent toute la responsabilité d'entreprises politiques réalisées pour assurer une prépondérance au pouvoir royal.

Les cas ultérieurs de haute trahison impliquant des ministres concernent alors la sûreté de l'État, comme lors du procès de Malvy en 1918, ou l'intelligence avec l'ennemi invoquée contre Caillaux. Depuis 2007, la Constitution de la V^e République n'aborde plus le crime de haute trahison, inusité jusqu'alors, et qui pouvait amener le Président de la République à comparaître devant la Haute Cour de justice. L'article 68-1 établit simplement une responsabilité pénale des membres du gouvernement pour les « actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes ou délits au moment où ils ont été commis. » L'absence d'accusation de trahison contre les ministres s'explique certainement par la stabilité du régime politique en place. Sans doute, le système démocratique, en permettant de changer les gouvernements qui déplaisent à l'opinion majoritaire, rend-il superflu une incrimination qui fut quasiment exclusivement dirigée contre les ministres qui servaient un régime héréditaire. La

¹³⁴ Code pénal de 1832, art. 43.

¹³⁵ Voir notamment ROUSSELLIER Nicolas, *La force de gouverner, Le pouvoir exécutif en France XIX^e-XXI^e siècles*, Paris, Gallimard, 2015, p. 42.

doctrine constitutionnaliste n'a pourtant pas fini de s'interroger sur d'éventuels nouveaux modes de responsabilité ministérielle destinés à garantir le respect de la constitution.

Références

Sources (imprimées)

Acte additionnel aux constitutions de l'Empire, 22 avril 1815.

Archives parlementaires, de 1787 à 1799, Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises, 1^{re} série, (1789-1794), Paris, Société d'imprimerie et librairie administratives et des chemins de fer, 1885.

Archives parlementaires, de 1787 à 1799, Recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises, 2^e série (1800-1860), Paris, Société d'imprimerie et librairie administratives et des chemins de fer, 1886.

Avis au peuple ou les Ministres dévoilés, 1789.

BARENTIN Charles-Louis-François de, *Mémoire pour M. Barentin, ancien Garde-des-Sceaux de France, Commandeur des Ordres du Roi, sur la dénonciation dans laquelle il est nommé, & qui a donné lieu à la plainte de M. le Procureur du Roi au Châtelet*, Paris, 1790.

BILLAUD-VARENNE Jacques-Nicolas, *Despotisme des ministres de France, combattu par les droits de la Nation, par les Loix fondamentales, par les Ordonnances, par les Jurisconsultes, par les Orateurs, par les Historiens, par les Publicistes, par les Poètes, enfin par les intérêts du Peuple & l'Avantage Personnel du Monarque*, Amsterdam, 1789.

BURKE Edmund, *Réflexions sur la Révolution de France*, Paris, Hachette, 1989.

CARRA Jean-Louis, *L'Orateur des Etats généraux pour 1789*, 1789.

Charte constitutionnelle, 4 juin 1814.

Charte constitutionnelle, 14 août 1830.

CHATEAUBRIAND François-René, *Mémoires d'outre-tombe*, Paris, Gallimard, 2011.

Collection générale des décrets rendus par l'Assemblée nationale, la Convention et le Corps législatif (mai 1789-10 germinal an VIII), Paris, Baudouin, 1789-brumaire an IV, 59 vol., Disponible en ligne : <https://collection-baudouin.univ-paris1.fr>.

Collection des mémoires présentés à l'Assemblées des Notables, par M. de Calonne, Contrôleur général des Finances, Versailles, Ph.-D. Pierres, 1787.

Constitution du 22 frimaire an VIII, 13 décembre 1799.

Constitution du 28 floréal an XII, 18 mai 1804.

Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, 26 août 1789.

DEMEUNIER Jean Nicolas, *Projet de décret sur l'organisation du ministère, avec des additions que l'Assemblée a paru désirer, présenté, au nom du Comité de Constitution, par M. Dèmeunier*, Paris, 1791.

DEMEUNIER Jean-Nicolas, *Rapport sur l'organisation du ministère, fait au nom du comité de constitution, par M. Dèmeunier, imprimé par ordre de l'Assemblée nationale*, 7 mars 1791.

GARRAN DE COULON Jean Philippe, *Rapport fait au comité des recherches des représentants de la commune par Garran de Coulon, sur la conspiration des mois de mai, juin et juillet derniers, imprimé par ordre du comité*, Paris, Lottin l'aîné, 1789.

GARRAN DE COULON Jean Philippe, *Réponse aux observations pour le Baron de Bésenval, & au Mémoire de M. BARENTIN*, Comité de Recherches de la Ville, 1790.

GILBERT P., HELIE Faustin, CUZON M. (éd.), *Les codes annotés de Sirey contenant toute la jurisprudence jusqu'à ce jour et la doctrine des auteurs [1847]*, Paris, Imprimerie et librairie générale de jurisprudence, 1848.

Le Globe, Journal politique, philosophique et littéraire, Paris, 1824-1832.

Le Journal des Débats politiques et littéraires, Paris, 1814-1944.

Le National, feuille politique et littéraire, Paris, 1830-1851.

PASQUIER Étienne-Denis, *Mémoires du Chancelier Pasquier : histoire de mon temps*, Paris, Plon, 1895.

Réflexions sur l'administration des ministres, 1790.

Réimpression de l'ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799), avec des notes explicatives, 32 t., Paris, Plon, 1862.

VAULABELLE Achille de, *Histoire des deux Restaurations jusqu'à l'avènement de Louis-Philippe*, 8 t., Paris, Perrotin, 1860.

Bibliographie

AMSON Daniel, *Histoire constitutionnelle française, De la mort de Louis XVIII à l'installation du nouveau régime (1824-1830)*, Paris, LGDJ Lextenso, 2016.

ANSELME Isabelle, *L'invocation de la Déclaration des droits de l'Homme et de la Constitution dans les débats de l'Assemblée législative (1791-1792)*, Paris, LGDJ Lextenso, 2014.

AZIMI Vida, « Aux origines de la responsabilité ministérielle », in BART Jean, CLERE Jean-Jacques, COURVOISIER Claude, VERPEAUX Michel, NAUDIN-PATRIAT Françoise (dir.), *1791, La première constitution française*, Actes du colloque de Dijon, 26 et 27 septembre, organisé par le Centre Georges Chevrier pour l'Histoire du Droit, le Centre d'Étude et de Recherche Politiques, le Groupe d'Études constitutionnelles et l'Association Française des Constitutionnalistes, Paris, Economica, 1993, p. 217-269.

BARANGER Denis, *Parlementarisme des origines, Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, Paris, PUF, 1999.

BASTID Paul, « Le procès des ministres de Charles X », in *Revue d'Histoire Moderne et Contemporaine*, 1957, n° 4-3, p. 171-211.

CARON Pierre, « La tentative de contre-révolution de juin-juillet 1789 », in *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 8-1, 1906, p. 5-34.

CARTON Michel Bernard, *Juillet 1830, La Deuxième Révolution Française*, Paris, Artna, 2005.

CHARLETY Sébastien, *Histoire de la monarchie de Juillet [1921]*, Paris, Perrin, 2018.

DAUDET Ernest, *La Révolution de 1830 et le procès des ministres de Charles X*, Paris, Hachette, 1907.

DEMIER Francis, *La France de la Restauration (1814-1830), L'impossible retour du passé*, Paris, Gallimard, 2012.

DUFOURG Robert, *Le procès des ministres de Charles X*, Bordeaux, Raymond Picquot, 1934.

GAVEN Jean-Christophe, *Le crime de lèse-nation. Histoire d'une invention juridique et politique (1789-1791)*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2016.

GOHIN Olivier, *Droit constitutionnel*, 4^e éd., Paris, Lexis Nexis, 2019.

GOUJON Bertrand, *Monarchies post-révolutionnaires, 1814-1848*, Paris, Seuil, 2012.

JAMIN Guy, *Des Hautes Cours de Justice sous la Révolution*, Paris, Henri Jouve, 1908.

LAIR Adolphe, *Des hautes cours politiques en France et à l'étranger et de la mise en accusation du Président de la République et des ministres*, Paris, Thorin, 1889.

LANZAC DE LABORIE Léon de, *Le Procès des ministres de Charles X, Discours prononcé par Léon de Lanzac de Laborie, avocat à la cour d'appel, à l'ouverture de la Conférence, le 21 novembre 1837*, Paris, Alcan-Lévy, 1887.

LAQUIEZE Alain, *Les origines du régime parlementaire en France*, Paris, PUF, 2002.

LASCOUMES Pierre, PONCELA Pierrette, LENOËL Pierre, *Au nom de l'ordre, Une histoire du code pénal*, Paris, Hachette, 1989.

LE PILLOUER Arnaud, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes, Essai sur le pouvoir instituant*, Paris, Dalloz, 2005.

LENTZ Thierry, *Les ministres de Napoléon, Refonder l'État, servir l'empereur*, Paris, Perrin, 2016.

LINDON Raymond, AMSON Daniel, *La Haute Cour, 1789-1987*, Paris, PUF, 1987.

MICHALAK Thomas, *Les Assemblées parlementaires, juge pénal. Analyse d'un paradigme irréalisable (1789-1918)*, thèse sous la direction de François Saint-Bonnet, Paris II, Panthéon-Assas, 2020.

MORABITO Marcel, *Histoire constitutionnelle de la France de 1789 à nos jours [2012]*, Paris, LGDJ Lextenso, 2018.

POPESCO Michel, *La responsabilité pénale des ministres devant la Haute-Cour de justice en France*, Bordeaux, Imprimerie-librairie de l'Université, 1933.

REYNAUD Paul, *Récits d'Autrefois, Les Trois Glorieuses (27, 28, 29 juillet 1830)*, Paris, Hachette, 1927.

ROLLAND Patrice, « La responsabilité des ministres dans les constitutions consulaires et impériales », in CLERE Jean-Jacques, HALPERIN Jean-Louis (dir.), *Ordre et désordre dans le système napoléonien*, Paris, La Mémoire du Droit, 2003, p. 135-158.

ROUSSELLIER Nicolas, *La force de gouverner, Le pouvoir exécutif en France XIX^e-XXI^e siècles*, Paris, Gallimard, 2015.

SICARD Germain, « Doctrine pénale et débats parlementaires : la réformation du Code pénal en 1831-1832 », in *Revue d'Histoire des facultés de droits et de la science juridique*, n° 14, 1993, p. 137-165.

TROPER Michel, « L'interprétation de la déclaration des droits : l'exemple de l'article 16 », in *Droits – La Déclaration de 1789*, n° 8, 1988, p. 111-122.

TROPER Michel, *Terminer la Révolution. La Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006.

YVERT Benoît, *La Restauration, Les idées et les hommes*, Paris, CNRS, 2013.

WARESQUIEL Emmanuel de, *Un groupe d'hommes considérables, Les pairs de France et la Chambre des pairs héréditaire de la Restauration, 1814-1831*, Paris, Fayard, 2006.

WIEME Réginald, *Le droit pénal politique et le procès des ministres de Charles X (Pathologie du pouvoir)*, thèse, Rennes, Université de Rennes I, 1972.