



HAL
open science

Quand le ministre est irresponsable. L'exemple du département de la Maison du roi sous la Restauration

Damien Salles

► **To cite this version:**

Damien Salles. Quand le ministre est irresponsable. L'exemple du département de la Maison du roi sous la Restauration. La responsabilité: actes des journées internationales de la Société d'Histoire du Droit de Tours (1er-4 juin 2017), Pulim, 2019, Cahiers internationaux d'anthropologie juridique, 978-284-287-737-8. halshs-02444508

HAL Id: halshs-02444508

<https://shs.hal.science/halshs-02444508>

Submitted on 17 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quand le ministre est irresponsable. L'exemple du département de la Maison du roi sous la Restauration

Damien Salles

« La Restauration (...) a gardé l'organisation impériale mais elle a nettement distingué ce qui se confondait sous l'empire, à savoir : le ministère et la cour, le pouvoir responsable et le pouvoir souverain ».

Gustave PLANCHE, « Du ministère et de la Cour, considérés dans leurs rapports avec les arts », *L'artiste*, 1831, t. II, p. 201.

L'histoire de la responsabilité ministérielle en France est aujourd'hui un champ de recherche aux perspectives largement renouvelées. Le mérite en revient en dernier lieu à la thèse stimulante de Nathalie Havas qui consacre une part substantielle de son étude à l'histoire des responsabilités politique et pénale des ministres au XIX^e siècle¹.

Pour notre part, nous voudrions ici apporter modestement notre pierre à l'édifice en abordant la question méconnue de l'(la) (ir)responsabilité du ministre de la Maison du roi sous la Restauration.

D'emblée, on mesure la curiosité, pour ne pas dire l'incongruité, d'une telle titulature : à compter du 25 mai 1814, les Bourbons, en même temps qu'ils renouent la chaîne des temps, font revivre l'institution surannée de la Maison². Jusqu'alors, une simple intendance générale a assuré la gestion des intérêts matériel et financier de la Couronne impériale, subsumés sous le vocable de « Liste civile », *i.e.* les deux dotations pécuniaire et domaniale octroyées annuellement par l'Etat à l'empereur pour lui permettre de soutenir ses dépenses personnelles ainsi que la splendeur du trône³. Apparue dès 1789⁴ – pour aussitôt disparaître en 1792 et réapparaître en 1804 –, la Liste civile est une institution-clé du constitutionnalisme moderne en ce qu'elle sonne le glas du système juridique ancien fondé sur l'union intime entre le roi et l'Etat. En 1814, le retour des Lys dans le cadre institutionnel de la Charte s'accommode de ce mécanisme révolutionnaire de salariat de la fonction royale : la rente est généreuse⁵, les domaines et forêts fort nombreux, les palais richement remeublés par l'usurpateur, les bijoux de la Couronne intacts voire augmentés. En un mot, être dotés d'une Liste civile n'exclut pas la magnificence ni aux Bourbons de vivre sur un pied tout à fait comparable aux fastes d'antan.

¹ *La responsabilité ministérielle en France. Contribution à une approche historique des responsabilités politique et pénale des ministres de la Révolution de 1789 à la V^e République*, Paris, Dalloz, 2012.

² Archives Nationales, O³ 566, Article 1 de l'ordonnance royale du 25 mai 1814 : « Le ministère de la Maison du roi est rétabli ».

³ Sur la Liste civile en général, Damien SALLES, *La Liste civile en France (1804-1870). Droit, institution et administration*, Paris, Mare et Martin, 2011.

⁴ Damien SALLES, « Un impensé constitutionnel révolutionnaire. L'exemple de la Liste civile », *Cahiers poitevins d'histoire du droit*, Huitième (2016) et neuvième cahiers (2017), Poitiers, PU juridiques Poitiers, 2017, p. 237-262.

⁵ De façon immuable (antérieurement pour Louis XVI et Napoléon I^{er}, ultérieurement pour Charles X et Napoléon III), la dotation pécuniaire est fixée à hauteur de 25 millions de francs par an. Seul Louis-Philippe, doté d'une importante fortune personnelle, se voit accorder en 1832 une liste civile de 12 millions seulement.

Pour autant, la restauration du ministère de la Maison et l'élévation – au moins symbolique – des affaires du roi au niveau de celles de l'Etat ne laissent pas d'étonner⁶. Ce rétablissement paraît incompatible avec les idées modernes⁷ et figure la réminiscence d'un ordre ancien dans lequel le pouvoir royal se concevait comme un pouvoir familial.

Qu'on ne s'y trompe pas toutefois. Sa cause ne réside pas dans la volonté affichée de Louis XVIII de confondre ses intérêts et ceux de la chose publique. Les motifs véritables sont tout autres et non dénués de cynisme : ils consistent, lors des tractations présidant à la composition du premier ministère (13 mai 1814), à permettre au comte de Blacas d'entrer au cabinet. Etant donné que le roi et ses ministres ne se font pas encore une idée bien précise des conséquences de la responsabilité ministérielle⁸ – tout au plus pensent-ils que celle-ci ne trouvera jamais lieu à s'appliquer à un ministre des affaires intimes –, la nomination du favori royal au portefeuille de la Maison offre l'avantage de faire rentrer celui-ci au conseil tout en lui retirant le pouvoir de nuisance qu'il pourrait possiblement exercer de façon occulte à l'encontre des ministres officiels. En d'autres termes, l'associer à l'administration régulière est un mal nécessaire permettant d'éviter les embarras que sa faveur ne manquerait pas de générer entre Louis XVIII et ses autres ministres⁹.

Du reste, ce portefeuille occupe une place à part et se voit appliquer « un régime particulier et tout à fait étranger aux affaires de l'Etat »¹⁰. Pour preuve, l'intermittence avec laquelle ses titulaires le détiennent à partir de 1815. Ainsi, au retour de Gand, tenu responsable de tous les maux de la première Restauration, Blacas n'est pas rappelé au ministère mais expédié comme ambassadeur extraordinaire près le Saint-Siège pour négocier un nouveau concordat¹¹. Nommé à sa place le 9 juillet 1815¹² mais refusant de faire partie du même cabinet que Fouché, le duc de Richelieu abandonne le poste¹³. Pendant cinq ans, le département demeure privé de titulaire et est dirigé par le comte de Pradel, ancien secrétaire général dans la première administration de Blacas¹⁴, paré du titre quelque peu impressionniste de directeur général du ministère ayant le portefeuille¹⁵. En 1820¹⁶, la réapparition de la Maison dans *l'Almanach royal*¹⁷ est arrachée au roi par sa favorite Zoé du Cayla alors que le déclin du règne s'amorce¹⁸ : le maréchal de Lauriston obtient alors le portefeuille¹⁹ dans le cabinet ultra formé par Villèle après l'assassinat du duc de Berry et la chute du cabinet Decazes. Tombé en disgrâce en août 1824, car faisant les frais de

⁶ En son temps, Macarel qualifie le ministère de la Maison d'« institution aussi surannée qu'inconstitutionnelle ». Cf. Louis-Antoine MACAREL, *De la fortune publique en France et de son administration*, Paris, Pourchet, 1838, t. I, p. 136. Avant lui, Fiévée y avait vu une « bizarrerie (...) qui n'en était pas une sous l'Ancien Régime ». Cf. Joseph FIEVÉE, *De la pairie, des libertés locales et de la Liste civile*, Paris, Alexandre Mesnier, 1831, p. 94.

⁷ Paul BASTID, *Les institutions politiques de la monarchie parlementaire française (1814-1848)*, Paris, Sirey, p. 301.

⁸ L'article 13 de la Charte dispose lapidairement que « la personne du roi est inviolable et sacrée. Ses ministres sont responsables » sans préciser ni devant qui ni comment la responsabilité des ministres pourra être mise en œuvre. Cf. Nathalie HAVAS, *La responsabilité ministérielle en France...*, *op.cit.*, p. 253-255.

⁹ Eugène FORGUES, *Mémoires et relations politiques du baron de Vitrolles*, Paris, Carpentier, 1884, t. II, p. 201.

¹⁰ AN, O³ 531, Rapport du secrétaire général au directeur général du ministère ayant le portefeuille, mars 1820.

¹¹ Evelyne LEVER, *Louis XVIII*, Paris, Fayard, 1988, p. 487.

¹² AN, O³ 567, Ordonnance royale du 9 juillet 1815.

¹³ Jean BARBEY, *Le conseil des ministres sous la Restauration*, Paris, Domat, 1936, p. 246.

¹⁴ Jean-Baptiste de LA BOULAYE, *Notice historique sur M. le duc de Blacas*, Paris, Le Clere, 1840, p. 12.

¹⁵ AN, O³ 560, Ordonnance royale du 9 juillet 1815.

¹⁶ AN, O³ 530, Ordonnance royale de nomination, 1^{er} novembre 1820.

¹⁷ Entre temps, le prince de Talleyrand a tenté de faire nommer à ce poste des fidèles tels le comte de Vaudreuil ou le duc de Noailles. En vain. Cf. Eugène FORGUES, *Mémoires et relations...*, *op.cit.*, t. III, p. 184.

¹⁸ Jean BARBEY, *Le conseil des ministres...*, *op.cit.*, p. 250.

¹⁹ En récompense du succès de l'expédition de Brest où il a apaisé des troubles militaires.

l'influence du parti ultra à la cour à mesure que Louis XVIII s'éteint peu à peu²⁰, Lauriston est remplacé à compter du 3 août 1824²¹ par le duc de Doudeauville que d'aucuns n'hésitent pas à qualifier de « *créature de Monsieur* »²². Enfin, après sa démission le 23 mai 1827 – parce qu'il refuse de s'associer à la dissolution de la Garde nationale, mesure qu'il juge funeste et qui heurte ses opinions modérées²³ –, le portefeuille n'est plus attribué. Dès lors, et jusqu'en 1830, les intérêts de la Couronne sont confiés au baron de La Bouillerie doté du simple titre d'intendant général de la Liste civile²⁴.

De toute évidence, au regard du nouvel ordre politique né de la Révolution, le département de la Maison n'aurait jamais dû renaître en 1814. La cause en est qu'en 1789, la substitution du roi des Français au roi de France n'a pas empêché le nouveau régime de demeurer empreint de royauté, voire de sacralité²⁵. A plusieurs égards, le statut de Louis XVI procède de la juxtaposition du vieux principe mystique et du nouveau principe rationnel²⁶. En 1789, Louis XVI peut encore être considéré comme un pouvoir modérateur qui marche devant les autres et les entraîne à sa suite²⁷, et relève toujours d'un ordre juridique supérieur opérant la confusion de ses intérêts avec l'Etat. Dès lors sa liste civile revêt, dès l'origine, une double nature dont l'ambiguïté a partie liée avec l'ambivalence du statut royal dans la constitution : d'un côté, ses dotations lui sont servies à titre public afin de lui donner les moyens d'assurer la représentation de la nation. La liste civile consiste ici en un salaire versé par l'Etat au premier de ses fonctionnaires en contrepartie de la fonction publique que lui confie le corps politique ; de l'autre, elle doit aussi servir de ressource privée à un roi toujours identifié à la chose publique mais dépouillé de ses anciens revenus, empêché de posséder en propre et partant, dépourvu de citoyenneté²⁸. Il s'ensuit que sa liste civile, en sus de lui donner les moyens de remplir fastueusement sa mission d'intérêt général, doit aussi servir à satisfaire ses besoins privés. En d'autres termes, dès sa naissance – et c'est encore vrai sous la Restauration –, l'institution trouve les principes qui la guident dans la

²⁰ V° « Lauriston », in Benoît YVERT (dir.) *Dictionnaire des ministres de 1789 à 1989*, Paris, Perrin, 1990, p. 151.

²¹ AN, O³ 563, Ordonnance royale du 3 août 1824.

²² Gaston d'AUDIFFRET-PASQUIER, *Mémoires du chancelier Pasquier*, Paris, Plon, 1894, t. V, p. 376.

²³ Dans ce sens, Joseph de VILLELE, *Mémoires et correspondance*, Paris, Perrin et Cie, 1888, t. V, p. 266. Lettre du duc de Doudeauville au comte de Villèle, 30 avril 1827 : « Mon extrême répugnance pour la mesure adoptée, mon cher collègue, vous fera apprendre sans surprise que j'ai envoyé ma démission au roi. (...) ».

²⁴ AN, O³ 894, Ordonnance royale du 23 mai 1827.

²⁵ Dans ce sens, le 3 décembre 1792, lors du procès de Louis XVI, Condorcet déplore le maintien en 1789 d'une dimension religieuse de la royauté, incompatible avec les principes affichés par la Révolution : « Les auteurs de la constitution ont cru nécessaire d'ajouter à la sûreté des rois par des terreurs superstitieuses ». Cf. *Archives parlementaires*, t. LIV, p. 146 (cité par Luisa BRUNORI, « La personne du roi inviolable et sacrée. Principes et procédures entre Révolution et Restauration », Actes du colloque Sacré-Responsabilité, Université Paris-Sud, 21-22 novembre 2014, à paraître). On se référera également à John MARKOFF, « Images du roi au début de la Révolution », Michel VOVELLE (dir.), *L'image de la Révolution française*, Exeter, 1989, Pergamon Press, t. I, p. 236.

²⁶ Marcel MORABITO, *Le chef de l'Etat en France*, Paris, Montchrestien, 1996, p. 30.

²⁷ Pour cette raison d'ailleurs, la constitution du 3 septembre 1791 l'associe positivement au pouvoir législatif et lui confie, en plus de cette fonction politique, une fonction plus symbolique de représentant et non de simple exécutant.

²⁸ C'est là l'une des grandes incohérences de la Révolution : bien que déclassé dans l'ordre politique, Louis XVI continue de contracter un mariage saint et politique avec l'Etat : le droit révolutionnaire consacre la dévolution de ses biens propres de même qu'il ne l'autorise à posséder un domaine privé autonome que le temps de son règne (loi du 21 septembre 1790 ; article 9, sect. 2, chap. II, tit. III de la constitution du 3 septembre 1791). A l'évidence, si l'incapacité du roi à posséder en propre se justifiait sous l'Ancien Régime quand la royauté absorbait en quelque sorte l'Etat, cela n'aurait plus dû être le cas une fois la séparation des trésors public et royal opérée et l'instauration d'une liste civile décidée le 7 octobre 1789. Cf. Damien SALLES, « Un impensé constitutionnel révolutionnaire... », *op.cit.*, p. 245-246 et 257-259.

double nécessité de permettre à un monarque de remplir une fonction publique et à un particulier de solder ses charges personnelles, celles de sa famille ou de sa domesticité. Finalement, la Révolution ne distingue pas dans le roi la personne privée et l'homme public²⁹. Et la fin assignée à sa liste civile témoigne de cette perpétuation du dualisme royal.

Or en 1814, cet ordre de choses perdure. Dans une certaine mesure, le pouvoir politique demeure institutionnalisé dans la monarchie³⁰. Et rien ne s'oppose à ce que la Maison renaisse de ses cendres. Pour autant, Louis XVIII veille à ce que la Liste civile se cantonne à l'administration de ses affaires particulières et tient à ce qu'elle soit tenue à l'écart de la gestion des affaires publiques. En tant que structure de gestion de ses dotations pécuniaire et domaniale, sa Maison doit se charger d'affaires essentiellement domestiques et ne peut être assimilée à un ministère ordinaire – *i.e.* politique – ni élevée au rang d'organe de gouvernement. En somme, en tant que simple organe de gestion, la Maison n'aurait jamais dû opérer un retour officiel parmi les départements ministériels mais rester tout au contraire préservée de la tourmente politique. Là est finalement sa vraie nature sous la Restauration : celle d'une administration dotée d'une totale autonomie fonctionnelle (I) dont la gestion ne saurait jamais entraîner la responsabilité de son administrateur (II).

I/ L'autonomie fonctionnelle de l'administration

Si la liste civile est un salaire, elle est aussi (avec un « l » majuscule) une institution doublée d'une structure administrative. Entre 1814 et 1830, une entité spécifique se charge de la gestion des intérêts matériels et financiers de la Couronne. Cet organisme forme, avec les hommes qui en font partie, ses structures organisationnelles et son appareil bureaucratique, son administration à proprement parler. Cette dernière présente d'ailleurs toutes les caractéristiques fonctionnelles des grandes administrations centrales de son temps³¹. Pour autant, est-il congruent d'interpréter cet alignement des moyens de fonctionnement administratif et humain du trône sur le standard étatique comme la marque d'une royauté déclassée dans l'ordre politique dont l'administration servirait avant tout la Couronne plutôt que le roi ?

Assurément non : encore identifié à l'Etat, figure centrale du régime politique, le roi est dans la Charte la clé de voute des institutions. Monarque inviolable, roi irresponsable, il semble préservé de toute ingérence extérieure dans le fonctionnement et la gestion de ses dotations. Aussi l'administration de sa liste civile montre-t-elle cette particularité de présenter tous les

²⁹ Michel PERTUE, « L'inviolabilité du roi dans la constitution de 1791 », *1791, la première constitution française*, Paris, Economica, 1993, p. 190.

³⁰ Sur la dimension transcendante de la royauté articulée avec les exigences du constitutionnalisme moderne en 1814, on consultera avec profit deux articles de Sébastien LE GAL : « Le dévoilement de la légitimité dans le premier XIX^e siècle : manifester la royauté à l'ère du constitutionnalisme », in Hélène BECQUET et Bettina FREDERKING (dir.), *La dignité de roi. Regards sur la royauté au premier XIX^e siècle*, (Journée d'études organisée par l'Institut d'histoire de la Révolution française/Université Paris I, 14 septembre 2007), PU Rennes, coll. Histoire, 2009, p. 49-75, ainsi que « La dignité royale durant la Restauration et la Monarchie de Juillet : perspectives constitutionnelles », *Revue d'histoire du droit français et étranger*, n° 3/2008, p. 331-357.

³¹ Sur les plans interne et externe, son organisation administrative et bureaucratique arbore les mêmes caractéristiques (centralisation impliquant l'unité administrative ainsi que la hiérarchie des organes et des fonctions) que celles des autres ministères et grandes administrations centrales de son temps (Damien SALLES, *La Liste civile...*, *op.cit.*, p. 375-484). Il en va de même pour ses agents dont le déroulement de la carrière et les garanties y attachées (régime de nomination, d'avancement, disciplinaire et de retraite) sont identiques à ceux des autres agents publics (*ibid.*, p. 484-579).

critères d'une complète autonomie fonctionnelle et former une sorte d'enceinte inviolable et sacrée où rien ne peut venir l'atteindre. Dès lors, la Maison ne saurait jamais constituer un ministère politique mais plutôt une simple administration des affaires particulières du roi (A) placée en dehors de la sphère de contrôle des pouvoirs publics (B).

A. L'administration de l'intime

La Liste civile est une administration de l'intime strictement cloisonnée vis-à-vis de la chose publique et située hors du cadre des administrations contrôlées par l'Etat. La cause en est la prééminence du trône dans l'ordre institutionnel ainsi que l'inviolabilité du roi, corollaire de sa majesté. Par égard vis-à-vis de la prérogative monarchique et du principe de séparation des pouvoirs, les chambres et l'exécutif se désintéressent du fonctionnement et de la gestion de la Liste civile.

On entrevoit là l'une des spécificités immuables de cette dernière. Depuis 1789, les pouvoirs publics manifestent de la révérence, à tout le moins une certaine passivité vis-à-vis du pouvoir monarchique. Au nom de la dignité du trône, ils ne cherchent jamais à s'immiscer dans les affaires de la Maison. Ce constat se vérifie quel que soit le régime concerné : sous la monarchie constitutionnelle de 1791 quand les pouvoirs sont strictement cloisonnés afin de protéger l'autorité royale tout en empêchant que celle-ci ne corrompe le pouvoir législatif³² ; sous le régime autoritaire de Bonaparte ; mais aussi sous la Restauration quand l'autorité réside tout entière dans la personne d'un roi que la Charte place hors de toute atteinte.

Depuis 1789, par sa perpétuation et sa répétition, cette pratique acquiert une autorité au moins morale si ce n'est juridique : ancrée dans les mœurs politiques, il n'est pas impossible de penser qu'elle aboutit à la cristallisation d'une coutume constitutionnelle et illustre le principe selon lequel les constitutions ne sont que des cadres à l'intérieur desquels les institutions vivent, s'adaptent et évoluent au gré des circonstances³³. Sous la Restauration, il s'ensuit que le gouvernement ou les assemblées ne cherchent jamais, par convenance et courtoisie à l'égard de Louis XVIII ou Charles X, à pénétrer les secrets et connaître les ressorts de la Maison.

Dans les faits, cette titulature s'avère d'ailleurs vide de sens et se résume à une simple virtualité dépourvue de toute effectivité concrète ou juridique. On l'a vu, en 1814, seules les contingences expliquent l'élévation de la Maison au rang de département ministériel : d'une part, restaurer le prestige de l'institution royale ; d'autre part, associer le favori Blacas à l'administration régulière pour empêcher que sa proximité avec le roi ne pollue le fonctionnement du cabinet.

Du reste, Louis XVIII fait preuve de clairvoyance. Il sait les limites de son identification à la chose publique et ne pouvoir assimiler service privé du Prince et service public de l'Etat. Lui-même juge l'institution de la Maison désuète et aspire à ce qu'elle évolue à l'écart de la vie publique. Pendant cinq ans (1815-1820), ne voit-il pas dans le comte de Pradel un simple « ministre de sa poche »³⁴ ? De toute évidence, Louis XVIII considère l'administrateur de sa liste civile avant tout comme un ministre de famille et de ses relations intimes. Jusqu'en 1820, il s'oppose d'ailleurs à ce que le poste soit pourvu. Quand en 1818, dans la perspective d'un remaniement ministériel, Decazes réclame la suppression du ministère de la Police dont il est

³² Nathalie HAVAS, *La responsabilité ministérielle en France...*, op.cit., p. 73.

³³ Georges BURDEAU, *Traité de science politique*, Paris, LGDJ, 1969, t. IV (*Le statut du pouvoir dans l'Etat*), p. 287.

³⁴ Eugène FORGUES, *Mémoires et relations politiques...*, op.cit., t. III, p. 178.

titulaire et propose d'être conservé dans le cabinet à la tête du département de la Maison, le roi refuse et lui fait cette réponse : par essence, ce département demeure en dehors de la vie politique et son titulaire ne doit jamais « faire partie du conseil composé d'hommes responsables »³⁵. La même logique prévaut un an plus tard : Decazes consent à revenir au pouvoir après la chute de Richelieu mais le cabinet reste divisé en deux camps de force égale composé chacun de trois ministres. Dans le but d'emporter la majorité, le favori suggère alors de nommer un septième ministre à la Maison et propose Pasquier pour occuper le poste. Là encore, la réponse royale est une fin de non-recevoir : « *Je t'ai dit trop souvent, mon cher fils, les motifs qui m'éloignent de la nomination d'un ministère de la Maison pour avoir besoin de te les répéter* »³⁶.

La résistance royale ne semble brisée qu'à la suite de l'assassinat du duc de Berry : à cette occasion, les ultras parviennent à faire entrer le maréchal de Lauriston en tant que ministre de la Maison dans le cabinet Richelieu à compter du 1^{er} novembre 1820. Pour autant, ce dernier n'y exerce aucun rôle politique. Jusqu'en 1824, il y est le Pylade du chef du conseil et ne cherche jamais à sortir de son rôle de simple intendant privé³⁷. Son nom ne figure même pas sur la liste officielle des membres du cabinet en 1821³⁸. Participant pendant plus de trois années au gouvernement Villèle à partir de 1821, son action n'y laisse aucun souvenir tant son rôle politique y est nul. En 1823, il délaisse même son portefeuille et l'abandonne à son secrétaire général afin de pouvoir participer au siège de Pampelune dans le cadre de la campagne d'Espagne³⁹. C'est dire son caractère non politique, à tout le moins son absence de solidarité avec les autres membres du cabinet...

En 1827, le département disparaît officiellement. C'est enfin l'occasion pour le droit de s'accorder avec la pratique : la Maison se transforme en intendance générale de la Liste civile. Sa direction est confiée à La Bouillerie qui se tient complètement à l'écart de la vie politique et gouvernementale jusqu'en 1830⁴⁰. Incontestablement, cette réforme trouve ses causes dans la volonté de Charles X de protéger la gestion de ses affaires intimes des tourmentes politiques à mesure que le parlementarisme s'affirme. Elle est aussi guidée par l'hostilité des ministres à l'encontre de Polignac, un temps envisagé pour occuper le portefeuille de la Maison à la suite de Doudeauville, démissionnaire en 1827 : en écartant ce haut dignitaire gênant, la prestigieuse charge de la Maison tombe dans les mains d'un homme qui n'entrera plus au conseil à l'avenir⁴¹. A l'évidence, bien que la Maison réapparaisse en 1814, elle ne constitue jamais un véritable ministère dans les faits. Sa titulature ne semble qu'une façade officielle ou un trompe-l'œil. Dans la pratique, les affaires du roi ne sont jamais mises sur le même pied que celles de l'Etat. Ce faisant, les Bourbons ne font d'ailleurs qu'imiter leurs prédécesseurs. Déjà en 1791, Louis XVI avait tiré les conséquences de la Révolution et pris acte que ses intérêts matériels ne pouvaient

³⁵ Lettre de Louis XVIII à Decazes, 18 janvier 1818, in Ernest DAUDET, *Louis XVIII et le duc Decazes, 1815-1820, d'après des documents inédits*, Paris, Plon, 1899, p. 470.

³⁶ Lettre de Louis XVIII à Decazes, 20 janvier 1819, in *ibid.*, p. 316. Dans le même sens, Lettre de Louis XVIII à Decazes, 16 février 1820 : « Ma répugnance pour avoir un ministre de la Maison faisant partie du ministère est invincible » in Jean BARBEY, *Le conseil des ministres...*, op.cit., p. 249.

³⁷ Gaston D'AUDIFFRET-PASQUIER, *Mémoires du chancelier Pasquier*, op.cit., t. IV, p. 467.

³⁸ AN, O³ 559, Ordonnance royale procédant à la nomination des membres du conseil des ministres, 14 décembre 1821 : pourtant en fonction à cette date, le ministre de la Maison n'y est pas mentionné. Le nombre de ministères se limite à six : Justice, Affaires Etrangères, Guerre, Intérieur, Marine et Finances.

³⁹ V° « Lauriston », Benoît YVERT (dir.), *Dictionnaire des ministres français de 1789 à 1989*, Paris, Perrin, 1990, p. 151.

⁴⁰ Il ne figure d'ailleurs jamais parmi les membres du conseil. Cf. *Les ministères français (1789-1911)*, Publication de la Société d'Histoire Moderne, Paris, Cornély, 1911, p. 33.

⁴¹ Pierre-François FONTAINE, *Journal, 1799-1853*, Paris, Ecole Nationale des Beaux-Arts, 1987, t. II, p. 749.

plus se confondre avec ceux de l'Etat. Pour cette raison, la composition de sa Maison avait été considérée « sous un tout autre point de vue que par le passé ». Pour administrer les revenus et les biens dont la nation lui accordait la jouissance, le roi avait désigné non pas un ministre, *i.e.* un délégué de la nation agissant dans un but d'intérêt général⁴², mais un simple intendant général. A compter de 1804, l'empereur avait fait de même⁴³ et séparé strictement la gestion des affaires de sa Liste civile de celles de l'Etat.

B. L'administration d'un fond consolidé

Parce que ses intérêts privés se trouvent exclus du champ des affaires publiques, la prérogative monarchique ne peut constituer un rendant compte ordinaire. A ce titre, la Liste civile bénéficie d'un régime d'autonomie financière véritable⁴⁴. Consistant en une indépendance budgétaire (1) et comptable (2), cette dernière est consubstantielle à l'émergence et l'enracinement de la séparation des pouvoirs en France au XIX^e siècle. Elle procède de la nécessaire préservation de la dignité du trône dont les intérêts matériels doivent être cloisonnés vis-à-vis de ceux de l'Etat. De la même façon que la Maison ne peut consister en une autorité étatique, ses finances doivent demeurer domestiques et séparées de celles de l'Etat.

1. L'autonomie est d'abord budgétaire et s'entend comme la faculté de fixer les règles d'élaboration et d'adoption de son budget, en établir librement le montant et en assurer soi-même l'exécution et le contrôle⁴⁵. A ce titre, les dépenses et recettes de la Liste civile ne figurent pas de façon détaillée dans la loi de finances et sont exemptées de l'autorisation annuelle parlementaire (a). En outre, leur exécution ne fait l'objet d'aucun contrôle par les chambres *a posteriori* (b) :

⁴² Benoît GAUTHIER, « Les ministres sous la Révolution (1789-1794). Statut juridique et fonction politique », *Administration et droit*, Actes des journées de la Société internationale d'histoire du droit tenues à Rennes les 26, 27 et 28 mai 1994, Paris, LGDJ, 1996, p. 73.

⁴³ Titre I, section 3, article 13 du sénatus consulte du 30 janvier 1810 : « *Les biens de la Couronne sont administrés par un intendant général, lequel exerce les actions judiciaires de l'empereur, et contre qui toutes les actions à la charge de l'empereur sont dirigées et les jugements prononcés* ». Cf. Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements et avis du Conseil d'Etat*, Feilnbach, Schmidt Periodicals, Réed. 1995, t. XVII (1810-1811), p. 13.

⁴⁴ A la même époque, il en va de même pour certains établissements publics qui, en raison de la nature même de leurs fonctions, bénéficient d'un budget annexe à celui de l'Etat. La cause en est qu'ils préfigurent nos actuels services publics industriels et commerçants (Edgard ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, Paris, Rousseau et C^{ie}, 1931, p. 35). C'est le cas des Poudres et Salpêtres depuis 1818 ou de l'Imprimerie royale, la Légion d'honneur, ou la Caisse des Invalides de la Marine à partir de 1829 (Jean-Claude DEBRAY, *L'autonomie financière des services publics*, Paris, Au commerce des idées, 1930, p. 19). Pour autant, à la différence de la Liste civile, ces établissements ne jouissent pas d'une entière indépendance vis-à-vis de l'Etat. S'ils bénéficient de ressources propres dont ils profitent exclusivement, les chambres continuent néanmoins de voter leurs budgets en détail, de contrôler leurs recettes et de modifier leurs dépenses à leur gré. De surcroît, leur gestion demeure soumise aux règles de la comptabilité publique générale. L'autonomie dont il est ici question tient à la constitution de ces structures en personnes morales distinctes aptes à la gestion de leur patrimoine et bénéficiant à ce titre d'une autonomie d'organisation administrative et fonctionnelle (Jean-Claude DEBRAY, *L'autonomie financière...*, *op.cit.*, p. 7). Cette autonomie a généralement pour corollaire la déconcentration administrative (Vincent DUSSART, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Paris, CNRS éditions, 2000, p. 144). Telle n'est pas la situation de la Liste civile dont l'autonomie financière ne procède ni d'une quelconque reconnaissance de personnalité juridique ni d'une logique de déconcentration mais uniquement de son indispensable indépendance politique.

⁴⁵ Vincent DUSSART, *L'autonomie financière...*, *op.cit.*, p. 12.

a. L'adoption du budget de la Couronne n'est jamais conditionnée à l'autorisation législative. Alors que depuis 1789, le vote annuel des recettes et dépenses de l'Etat figure parmi les grandes prérogatives constitutionnelles reconnues au pouvoir législatif⁴⁶, les fonds de la Liste civile lui sont octroyés en bloc. Isolé, son budget évolue en quelque sorte en marge de celui de l'Etat.

Sous la Restauration, cette singularité trouve particulièrement à s'exprimer à partir de 1817, quand les grands principes classiques du droit budgétaire moderne sont posés afin de rendre le contrôle du parlement effectif⁴⁷. Ainsi la liste civile est-elle constituée en entorse au principe d'annualité budgétaire⁴⁸ : en 1814, le montant de la dotation pécuniaire est fixé dans la loi du 8 avril 1814 « pour toute la durée du règne »⁴⁹. Il s'ensuit que les crédits de la Liste civile, bien que prélevés chaque année sur le Trésor public, ne voient jamais leur versement assujéti à l'autorisation annuelle d'affectation des chambres. Ils sont une fraction de la dépense publique dont l'utilité, la légitimité ou le montant ne peuvent jamais faire l'objet d'une remise en cause par le parlement. Et ce, pendant toute la durée du règne de Louis XVIII (et de Charles X). Bien que placée en tête des dépenses générales de l'Etat dans les documents budgétaires présentés aux chambres, la liste civile n'y est inscrite que pour mémoire. Immanquablement, cette nature viagère heurte la modernité budgétaire.

De cette entorse à l'annualité découle celle faite au principe de spécialité⁵⁰. Celui-ci vise à donner à chaque ministre une feuille de route budgétaire. Il lui interdit, sous sa responsabilité, de dépenser au-delà de la masse des crédits ouverts à son département. Il l'oblige surtout à ne pas modifier la répartition primitive des fonds opérée par les chambres, sauf pour des causes graves et en fournissant des justifications⁵¹. Énoncé primitivement dans la loi du 25 mars 1817⁵², il est

⁴⁶ Article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « *Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* » (Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection... , op.cit.*, t. III (1791), p. 240) ; article 96 de la loi relative à l'organisation du Corps législatif, 13 juin 1791 : « *les états de besoins pécuniaires de chaque département ministériel pour l'année suivante, ser[ont] soumis au Corps législatif dans chacune de ses sessions annuelles, et rendus publics par la voie de l'impression.* » (*ibid.*, p. 20). Sous la Restauration, l'article 18 de la Charte prescrit la discussion et le vote annuels du budget par la majorité de chacune des deux chambres (*ibid.*, t. XIX (1814-1815), p. 64).

⁴⁷ Michel BOTTIN, « Introduction historique au droit budgétaire et à la comptabilité de la période classique », Henri ISAIA, Jacques SPINDLER (dir.), *Histoire du droit des finances publiques*, Paris, Economica, 1986, t. I, p. 14.

⁴⁸ Règle en vertu de laquelle toutes les dépenses de la Nation doivent être examinées et autorisées chaque année. Ce principe constitue la garantie essentielle des droits politiques de la Nation dont l'autorisation doit demeurer temporaire.

⁴⁹ AN, AF V (2), *Décisions prises par le roi en son conseil*, 20 juin 1814. Dans le même sens, article 7 de la loi du 8 avril 1814 relative à la liste civile et à la dotation de la Couronne : « *Conformément à l'article 23 de la Charte constitutionnelle, la présente liste civile est votée pour tout le règne du roi.* » (Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection... , op.cit.*, t. XIX (1814-1815), p. 234 ; article 2 de la loi du 15 janvier 1825 relative à la fixation de la liste civile : « *La liste civile du roi est fixée pour toute la durée de son règne à la somme de vingt-cinq millions qui seront payés annuellement par le trésor royal, sur les ordonnances du ministre de la Maison du roi.* » (*ibid.*, t. XXV (1825), p. 12).

⁵⁰ Introduite dans le droit budgétaire de manière à augmenter le contrôle parlementaire, cette règle prescrit que le budget de chaque ministère soit alloué par chapitres et articles et non plus en bloc. Elle contribue à rationaliser la dépense publique en fixant à l'avance la répartition des crédits entre les différentes branches des ministères afin que leurs dépenses ne dépassent jamais les fonds ouverts en masse. Cf. Michel BRUGUIERE, « Légitimité et finances : les faits contre la doctrine », *Pour une renaissance de l'histoire financière XVIII^e-XX^e siècles*, Paris, CHEFF, 1991, p. 349.

⁵¹ Lucile TALLINEAU, « Le cadre juridique de la gestion financière de l'Etat », Philippe BEZES, Florence DESCAMPS, Sébastien KOTT, Lucile TALLINEAU (dir.), *L'invention de la gestion des finances publiques*, Paris, CHEFF, 2010, p. 81.

⁵² Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection... , t. XXI (1816-1818)*, p. 125.

définitivement consacré par l'ordonnance du 14 septembre 1822⁵³. A compter de cette date, tous les budgets ministériels sont présentés divisés en chapitres voire par articles. Dès lors, à chaque fois que les chambres statuent sur les dépenses générales de l'Etat, leur consentement se décompose en autant de consentements particuliers qu'il existe de dépenses distinctes⁵⁴. Or, en sa qualité de budget autonome exempté d'autorisation annuelle, la liste civile n'est en rien assujettie à cette règle. Elle demeure un ensemble de fonds indivisible et inconditionnel, toujours alloué en bloc. A la différence des ressources accordées aux autres ministères – dont chaque ligne de crédit fait l'objet d'un vote distinct du parlement –, les crédits de la liste civile n'occupent qu'une seule ligne dans l'Etat des dépenses générales⁵⁵ et forment une dotation globale dont le détail – dépenses de matériel, personnel, bâtiments etc. – n'est pas organisé, partant jamais examiné ni voté.

L'autonomie budgétaire résulte encore du non-respect des principes d'unité⁵⁶ et d'universalité⁵⁷. Bien que la majeure partie de son financement soit assurée par l'Etat au moyen de la dotation annuelle versée par le Trésor public, la Couronne perçoit des revenus supplémentaires tirés chaque année de l'exploitation de l'immense patrimoine dont elle se voit accorder la jouissance (domaines, bois, manufactures etc.). A la différence de ses homologues politiques, le ministre de la Maison se voit reconnaître le droit d'augmenter son budget de façon substantielle au moyen de recettes annexes ne figurant pas parmi les éléments constitutifs du budget des recettes de l'Etat. Et ce, en entorse au principe d'universalité. Ces recettes sont perçues par une régie financière autonome et se versent directement dans les caisses de la Liste civile sans être contrôlées par les chambres. En observant qu'à la même époque, et par principe, les recettes publiques sont perçues par les régies financières de l'Etat puis reversées ensuite au Trésor public, on peut conclure qu'à une échelle certes réduite, la Couronne exerce souverainement sur sa dotation les mêmes prérogatives financières que celles exercées par l'Etat sur son domaine. Cette exception se double de celle faite au principe de l'unité du budget : en sus de ne pas apparaître dans la liste des crédits votés dans le cadre de la loi de finances annuelle, les fonds de la Maison se composent partiellement de revenus individuels dont le montant et l'origine demeurent totalement scellés aux chambres et au public.

Restituons à ces détails techniques leur portée théorique : entre 1814 et 1830, l'administration de la Liste civile bénéficie d'un budget annexe fonctionnant partiellement sur fonds propres, spécialisé et détaché du budget ordinaire de l'Etat. Ce manquement aux règles budgétaires classiques constitue un indice maximaliste de l'autonomie de la Maison. Juridiquement, elle est la conséquence financière de l'indépendance politique de la Liste civile et de sa nature d'administration dédiée aux affaires particulières du roi. Sa cause réside dans l'indispensable indépendance du trône dont l'établissement matériel est assuré au moyen d'une dotation pécuniaire autonome, toujours votée pour l'intégralité du règne et allouée chaque année

⁵³ *Ibid.*, t. XXIV (1822-1824), p. 81.

⁵⁴ Helion DE LUÇAY, *Législation du budget de 1789 à 1852*, Paris, Guillaumin, 1862, p. 20.

⁵⁵ Par exemple, loi relative à la fixation du budget des dépenses de l'exercice 1820, 19 juillet 1820, in *Bulletin des lois*, 1820, 7^e série, t. XI, p. 52 : alors que le budget du ministère de l'Intérieur s'y décompose en crédits affectés aux Ponts et Chaussées, Travaux publics, dépenses départementales, travaux d'intérêt général etc., le crédit global de 25 millions afférant à la liste civile n'y fait l'objet d'aucune division en chapitres ou articles.

⁵⁶ Principe en vertu duquel le budget annuel de l'Etat doit prendre la forme d'un document unique présentant l'ensemble de ses recettes et dépenses sans qu'il n'apparaisse de spécialisation dans chacune de ces catégories.

⁵⁷ Le principe d'universalité prescrit que l'intégralité des dépenses et des recettes de l'Etat figure dans son budget. Les ministères ne peuvent avoir de ressources que celles y mentionnées. Ils ne peuvent accroître par aucune ressource particulière (ventes, perception de droits etc.) le montant des crédits affectés aux dépenses de leurs services. Cf. Michel BOTTIN, « Introduction historique au droit budgétaire... », *op.cit.*, p. 14.

en bloc. De cette entorse au premier des grands principes garantissant les prérogatives financières du pouvoir législatif – l’annualité – découle l’exception budgétaire de la Couronne vis-à-vis des règles interdépendantes de spécialité, d’universalité et d’unité. *In fine*, l’incapacité parlementaire à voter annuellement les crédits de la liste civile atteste sa nature de fonds n’ayant « rien de commun avec ceux de l’Etat »⁵⁸.

Ce strict cloisonnement plonge ses origines à la Révolution quand les constituants se sont inspirés de la tradition anglaise pour établir la liste civile de Louis XVI. A l’automne 1789, l’heure est à l’urgente rationalisation du système financier, la réduction de la dette et plus généralement la naissance de l’idée budgétaire. Par ailleurs, la constitution anglaise est une référence privilégiée pour tous ceux qui aspirent à réaliser un compromis entre liberté et autorité royale⁵⁹. Les monarchiens notamment, militent pour la transposition du système constitutionnel anglais⁶⁰. Ses institutions figurent un modèle politique et parmi celles-ci, la *civil list* :

L’institution existe en Angleterre depuis 1660 quand pour la première fois le Parlement affecte au roi, à vie et à titre de ressource héréditaire, certains produits fiscaux ainsi que les revenus de diverses propriétés pour lui permettre de soutenir les dépenses de sa Maison mais aussi l’ensemble des charges civiles de l’Etat⁶¹. Il s’ensuit que les fonds nécessaires aux dépenses de la Couronne se trouvent séparés des dépenses non civiles – *i.e.* militaires et ecclésiastiques – dont le vote, la gestion et le contrôle continuent de relever annuellement du Parlement. Les premières s’établissent sur la base d’un crédit permanent. Il s’agit de la *civil list*. Celle-ci se compose des revenus héréditaires tirés du domaine de la Couronne et d’une somme d’argent éventuellement allouée par les chambres de façon viagère⁶² ; les secondes sont révisées et votées chaque année⁶³. Au XVIII^e siècle, le Parlement ajoute aux premières un certain nombre de dépenses à peu près invariables comme les intérêts de la dette publique ou les pensions civiles et militaires. De cet ensemble, il est composé un groupe de fonds votés pour toute la durée du règne qui prend le nom de « fonds consolidé »⁶⁴. Ce système marque la spécificité de l’établissement financier de la Couronne anglaise dont les ressources paraissent tellement normales et les dépenses si nécessaires et régulières qu’il paraît inenvisageable d’engager une discussion annuelle à leur sujet.

Le 7 octobre 1789, Mirabeau profite d’un débat portant sur l’annualité des contributions publiques pour introduire sur la scène révolutionnaire la question du futur établissement matériel de la royauté régénérée. Le thème finit par monopoliser la discussion au point qu’une liste civile est adoptée dans son principe le jour-même⁶⁵. A cette fin, liant le problème constitutionnel et le problème financier, Mirabeau s’inspire du modèle fourni par la *civil list*. Alors que le comité de constitution propose que les impôts destinés à l’apurement de la dette abyssale de l’Etat soient votés annuellement, certains députés désirent au contraire que ces crédits soient fixés jusqu’à

⁵⁸ AN, O³ 894, Rapport du chef du bureau des pensions au ministre de la Maison, 12 juin 1819.

⁵⁹ François BURDEAU, Marcel MORABITO, « Les expériences étrangères et la première constitution française », *Pouvoirs*, Paris, PUF, 1989, p. 98.

⁶⁰ Edouard TILLET, *La constitution anglaise, un modèle politique dans la France des Lumières*, Aix-en-Provence, PU Aix-Marseille, 2001, p. 556.

⁶¹ Charles FRANQUEVILLE, *Le gouvernement et le parlement britanniques*, Paris, Rotschild, 1887, t. I, p. 378.

⁶² Edouard FISCHER, *La constitution d’Angleterre. Exposé historique et critique*, Paris, Reinwald, 1864, t. I, p. 223.

⁶³ Edgard ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances...*, *op.cit.*, p. 231.

⁶⁴ Charles FRANQUEVILLE, *Le gouvernement...*, *op.cit.*, p. 383.

⁶⁵ La détermination de son montant pécuniaire et de son contenu domanial interviendra ultérieurement (décret du 9 juin 1790 et loi du 26 mai-1^{er} juin 1791).

extinction de la dette⁶⁶. Mirabeau est de ceux-là et rappelle qu'Outre-Manche, ce fonds sert en partie à acquitter les dépenses de la *civil list* et ne peut être diminué pendant toute la durée du règne⁶⁷.

In fine, sa plaidoirie vise la transposition en France, non pas de la liste civile à proprement parler, mais plus largement de la technique anglaise du fonds consolidé. En établissant un bien curieux parallèle avec le droit public anglais, il range la future liste civile de Louis XVI parmi les éléments constitutifs d'une dette publique dont la Nation ne pourra pas à l'avenir hypothéquer chaque année le remboursement⁶⁸. Ainsi la liste civile fait-elle irruption sur la scène révolutionnaire, de façon inopinée et grâce à l'artifice génial de Mirabeau en faveur de la perpétuité de l'impôt tiré de l'exemple étranger. Il n'en demeure pas moins que celle-ci se range désormais, au même titre que la dette publique, parmi les charges invariables de l'Etat dispensées d'autorisation parlementaire annuelle⁶⁹ et soldées sur un « fonds séparé du Trésor public »⁷⁰. Dès lors considérée comme une dépense que la Nation se doit d'honorer de façon immuable, la liste civile fait partie des « objets d'utilité commune à tout le royaume »⁷¹. Ce faisant, la Révolution fonde durablement l'indépendance financière de la Couronne dont l'établissement n'est voté en tout et pour tout qu'une seule fois lors de l'avènement de son titulaire. Ce principe prévaut toujours sous la Restauration et postule l'exorbitance du régime budgétaire du ministère de la Maison.

⁶⁶ Discours du duc de Mortemart devant la Constituante le 7 octobre 1789, *Archives parlementaires*, t. IX, p. 380 : « La dette publique ayant été solennellement avouée et consolidée, les fonds destinés à en acquitter les intérêts et à en rembourser les capitaux ne doivent point être sujets aux variations, aux caprices des législateurs ; ils doivent d'abord être fixés sans cependant cesser d'être soumis à l'administration et à l'inspection du Corps Législatif. Limiter à un an la durée des impôts sur lesquels sera assurée la dette publique, c'est donner au Corps Législatif le droit de remettre chaque année la nation en banqueroute. Une nation voisine, l'Angleterre a pris une marche très différente. Tous les impôts nécessaires au paiement de la dette publique y sont votés jusqu'à l'extinction de la dette. (...) Chez ce peuple prudent, on a su concilier avec la liberté, la sûreté de la constitution, ce que la nation devait non seulement à ses créanciers mais au soutien et à la splendeur du trône ».

⁶⁷ *Ibid.*, p. 382 : « La liste civile, c'est-à-dire la somme assurée annuellement au roi pour la dépense de sa Maison et celle des princes (...), est votée par le parlement au commencement de chaque règne : elle est assurée sur un revenu fixe dont le parlement peut bien changer la répartition mais qui ne peut être diminué durant la vie du roi sans son consentement ».

⁶⁸ Sur ce point, nous nous permettons de renvoyer à Damien SALLES, « Un impensé constitutionnel révolutionnaire... », *op.cit.*, p. 244-245.

⁶⁹ Ce principe est consacré par plusieurs dispositions ultérieures : le décret du 13 octobre 1790 dispose rétroactivement que « le département de la Maison du roi cessera de faire partie du Trésor public, à compter du premier juillet dernier ; et à partir de la même époque, les honoraires de l'administration, les appointements des commis et les frais de bureau, seront à la charge de la Liste civile. » (Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. I, p. 410) ; le décret du 13 juin 1791 (article 97) prévoit que « la fixation de la liste civile cessera de plein droit à chaque changement de règne, et le Corps législatif fixera les traitements du régent et de celui qui sera chargé de la garde du roi, ainsi que les sommes nécessaires pour les besoins personnels du roi mineur. Celles-ci (...) ne seront fixées définitivement, pour la durée du règne, qu'à la majorité du roi. » (Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. III, p. 20) ; l'article 10, chap. II, tit. III de la constitution de 1791 prescrit : « La Nation pourvoit à la splendeur du trône par une liste civile dont le Corps législatif déterminera la somme à chaque changement de règne pour toute la durée du règne » ; son article 2, tit. V prescrit : « Sous aucun prétexte, les fonds nécessaires à l'acquittement de la dette nationale et au paiement de la liste civile, ne pourront être refusés ni suspendus. » (Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. III, p. 239-257).

⁷⁰ AN, 138 AP 167, Mémoire d'Arnaud de Laporte, futur intendant de la liste civile, s.d. mais adressé au roi antérieurement à l'organisation de sa Liste civile.

⁷¹ Rapport du député Montesquiou relatif à la restauration des finances de l'Etat devant la Constituante au nom du comité des Finances, 2 janvier 1790 (*Archives parlementaires*, t. XI, p. 70).

b. Ce régime justifie également que l'exécution du budget de la Couronne ne soit jamais sanctionnée *a posteriori*.

Pourtant, depuis la loi du 27 mars 1817, chaque ministre est dans l'obligation de présenter aux chambres le compte de ses opérations budgétaires de l'année précédente⁷². En 1818, ce dispositif est complété par l'article 102 de la loi de finances du 15 mai : le règlement définitif des budgets fait l'objet d'une loi particulière proposée aux chambres avant la présentation de la loi annuelle de budget⁷³. Ce contrôle – qui ne porte pas seulement sur le compte de leurs états de paiement, mais aussi sur celui des dépenses arrêtées⁷⁴ – se fonde sur l'idée que le droit d'examiner et de contrôler les dépenses de l'Etat procède nécessairement de celui consistant à voter les fonds destinés à y satisfaire⁷⁵. Au moyen de cette loi, le Parlement exerce chaque année un véritable contrôle budgétaire *a posteriori* sur l'exécution des dépenses de l'administration.

Mais ce qui vaut pour le budget de l'Etat ne vaut pas pour celui de la Couronne. La loi de règlement ne pénètre jamais l'univers secret de la Maison. L'exécution de son budget ne subit aucune sanction du pouvoir législatif. Aucune loi annuelle ne laisse apparaître l'emploi détaillé de ses crédits pour l'exercice écoulé. Partant, aucun contrôle parlementaire n'est possible. Selon un parfait parallélisme des formes, l'examen *a posteriori* se déroule identiquement au contrôle *a priori* : votés en bloc, les crédits de la Maison sont réglés en masse. Pour ne prendre qu'un exemple, la loi du 20 mai relative « *au règlement du budget des dépenses de 1818* »⁷⁶ n'offre aucune information sur la façon dont les crédits de la Maison ont été dépensés. *A contrario*, elle fourmille de détails au sujet des dépenses des autres ministères.

On comprend dès lors que le ministre de la Maison dispose dans les faits des crédits de la Couronne selon « *sa liberté absolue* »⁷⁷. Nullement inquiété par un quelconque examen ultérieur de sa gestion, il exécute bien souvent son budget en entorse à la légalité budgétaire : ainsi s'exonère-t-il bien souvent du cadre d'exécution contraignant imposé par la spécialité⁷⁸ ou l'annualité⁷⁹ aux autres ministres et à tous les autres deniers publics. La cause en est que les

⁷² Article 148, Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.* t. XXI (1816-1818), p. 125.

⁷³ *Ibid.*, p. 102.

⁷⁴ Victor MASSON, *De la comptabilité des dépenses publiques*, Paris, Cellot, 1822, p. 48.

⁷⁵ Précisons toutefois que sous la Restauration les possibilités d'examen demeurent limitées en raison de l'imprécision des techniques budgétaires empêchant la comparaison approfondie entre le budget voté et celui réalisé. La loi de 1817 exige seulement que les ministres présentent chaque année aux chambres un compte-rendu de leurs opérations antérieures (Michel BOTTIN, « Villèle et le contrôle des dépenses publiques », *La comptabilité publique, continuité et modernité*, Paris, CHEFF, 1995, p. 12). De même, la grande ordonnance du 14 septembre 1822 sur la comptabilité publique n'autorise pas encore les chambres à se faire présenter le détail des comptes ministériels, mais seulement que la Cour des comptes constate et certifie, d'après le relevé des comptes individuels et les pièces justificatives exigées par les comptables, l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministère des Finances et chaque ministre ordonnateur (Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.* t. XXIV (1822-1824), p. 83). Le règlement de chaque exercice ne consiste qu'en une simple publication des comptes mais ne procède pas encore d'un vote des chambres. Ce contrôle ne devient réel qu'à partir de la loi de finances du 26 juillet 1829 portant règlement du budget de 1827 : pour la première fois, le texte fait l'objet d'une adoption au moyen de tableaux détaillés laissant apparaître les subdivisions budgétaires et les crédits y affectés (*Bulletin des lois*, 7^{ème} série, t. X, p. 46-54).

⁷⁶ *Ibid.*, t. X, p. 766-767.

⁷⁷ Marthe-Camille DE MONTALIVET, *Le roi Louis-Philippe, Liste civile*, Paris, Lévy, 1851, p. 170.

⁷⁸ En 1823 par exemple, un fonds réservé aux acquisitions domaniales de la Couronne finance à hauteur de 120 000 francs des distributions de secours aux anciens émigrés. Cf. AN, O² 563, Ordonnance royale du 26 juin 1823.

⁷⁹ L'ordonnance du 14 septembre 1822 prévoit à son article 1 que les « *crédits ouverts par la loi de finances (...) ne pourront être employés à aucune dépense appartenant à un autre exercice.* » (Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.* t. XXIV, p. 81). Elle prévoit également (article 20) que les « *dépenses d'un exercice doivent être liquidées et ordonnancées dans les neuf mois suivant l'expiration de l'exercice.* » (*ibid.*, p. 83). Pourtant, les infractions au principe sont nombreuses : fréquemment les crédits prévus servent à des dépenses étrangères à

finances de la Maison sont seulement réglées à l'issue d'une procédure interne. A ce sujet, il est même possible d'avancer l'idée d'« *endo-contrôle* » : ce sont les chefs de service du ministère qui adressent mensuellement au ministre l'état des dépenses réalisées au cours du mois précédent⁸⁰. Ainsi, dix jours au plus tard après la fin de chaque mois, le ministre est en mesure de présenter au roi un relevé général des opérations du mois écoulé en vue d'approbation⁸¹. La loi et le parlement n'interviennent jamais dans cette procédure. Chacun des exercices budgétaires de la Maison fait l'objet d'un règlement, non par une mesure législative comme c'est le cas pour les autres dépenses et recettes de l'Etat, mais au moyen d'une simple ordonnance royale. La cause en est la constitution originelle de la liste civile en fonds consolidé dont le roi n'est pas tenu de « *rendre un compte public de l'emploi* »⁸².

Cette autonomie budgétaire résulte de la bienséance manifestée à l'égard des Bourbons. Conjugée au respect de la prérogative monarchique, l'indépendance politique du roi empêche que les autres pouvoirs publics constitutionnels s'immiscent dans la gestion d'une Maison dont les crédits sont constitués, votés, dépensés et contrôlés en dérogation aux principes cardinaux du droit budgétaire naissant. C'est là la première marque de son indépendance financière ; la seconde tient en son autonomie comptable.

2. L'autonomie arbore également un volet comptable. Alors qu'à partir de l'ordonnance du 14 septembre 1822, les règles de la comptabilité publique naissent et se structurent⁸³, la Liste civile se singularise par leur inapplication. Le parallélisme est parfait tant son autonomie comptable fait écho à son autonomie budgétaire. En sa qualité de dotation autonome, ses finances ne sont pas soumises au même droit comptable que les finances publiques. Il s'agit là-encore d'une manifestation de l'indépendance matérielle de la Maison vis-à-vis de l'Etat. Celle-ci permet une réalisation de ses dépenses dérogeant à certains principes de la comptabilité publique (a) et recevant un contrôle aménagé (b).

a. L'entorse la plus spectaculaire à la légalité comptable – la seule que nous aborderons – est celle faite à la séparation des ordonnateurs et des comptables. Participant du nouvel ordre comptable et de la rationalisation de la passation de la dépense publique consacrés par l'ordonnance du 14 septembre 1822, ce principe implique tout à la fois la distinction des phases administrative et comptable, l'incompatibilité des fonctions de comptable et d'administrateur⁸⁴

l'exercice concerné ; l'anticipation budgétaire est fréquente ; les exercices demeurent ouverts bien au-delà des neuf mois suivant leur expiration ; leur clôture intervient toujours bien après celle des finances de l'Etat, pourtant bien plus considérables ; tant qu'un exercice laisse des fonds disponibles, des dépenses sont réalisées sur ses crédits ; les arriérés d'un exercice font régulièrement l'objet d'un report et sont soldés sur un budget ultérieur. Sur ce point, Damien SALLES, *La Liste civile en France...*, *op.cit.*, p. 631-632.

⁸⁰ Y figurent la situation des crédits ouverts par le budget, le montant des ordonnances délivrées, les paiements effectués. Par exemple, AN, O³ 1033, *Etat récapitulatif des dépenses faites pendant le mois de mars 1830 dans le service des forêts de la Couronne*, avril 1830.

⁸¹ AN, O³ 530, article 39 de l'ordonnance royale sur l'ordre de comptabilité de la Maison, 20 janvier 1827 + circulaire interprétative de ses dispositions pour son exécution, adressée par le ministre de la Maison aux chefs de service, février 1827.

⁸² AN, C 183, Papiers trouvés dans l'armoire de fer des Tuileries, Anonyme, *Rapport sur la marche à donner à l'administration de la Maison du roi*, s.d.

⁸³ Jacques MAGNET, « Les règlements généraux sur la comptabilité publique au XIX^e siècle », *La comptabilité publique...*, *op.cit.*, p. 33.

⁸⁴ Article 17, Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XXIV (1822-1824), p. 82. Le respect de ce principe implique que les administrateurs ont seuls la disposition des crédits et se chargent seuls de la partie administrative de

ainsi que l'absence de subordination entre ordonnateur et comptable. Ce cloisonnement fonctionnel est au fondement de l'exécution rigoureuse de la dépense publique ainsi que la condition de tout contrôle sérieux de l'emploi des deniers de l'Etat.

Toutefois, au titre de l'indépendance du trône, la Maison bénéficie d'un ensemble de fonds dont la gestion s'assimile à une gestion de droit privé et ne doit pas s'embarrasser du respect de règles comptables trop contraignantes. Parmi celles-ci figurent la distinction de l'ordonnancement et du paiement. A tout le moins son respect n'y est-il qu'apparent : les phases administrative et comptable de la dépense y font bel et bien l'objet d'une distinction. La première relève du ministre de la Maison qui préside à l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement de la dépense ; la seconde incombe exclusivement au trésorier de la Couronne et consiste à libérer l'administration par un paiement⁸⁵. Pour autant, cette organisation purement interne enfreint à double titre le principe cardinal de la séparation entre ordonnateurs et comptable :

En premier lieu, les dépenses de la Maison s'ordonnent et se payent au sein d'une seule et unique institution. En cela, il est fait exception à la règle prescrivant qu'aucune manutention de deniers publics ne puisse être exercée que par un agent placé sous les ordres du ministre des Finances, nommé par lui et responsable envers lui de sa gestion⁸⁶. La Maison dispose de son propre trésor indépendant ; le ministère est à lui-seul une « *maison comptable* »⁸⁷ particulière. Au regard des dépenses de l'Etat ordonnées par chaque ministre dépensier et payées par le seul trésor public placé sous la responsabilité du ministre des Finances, l'exorbitance de son régime comptable transparaît clairement. Il est la marque visible de son autonomie financière⁸⁸.

En second lieu, au sein de l'organisation interne de la Maison, celui qui paye est toujours placé hiérarchiquement au-dessous de celui qui ordonne. Entre 1814 et 1830, le trésorier de la Couronne dirige les opérations du trésor de la Liste civile « *sous les ordres* » du ministre⁸⁹. Ce faisant, l'autorité prenant la décision financière est identique à celle qui l'exécute dans la mesure où elle la domine. En cela, la légalité comptable paraît gravement enfreinte. *In fine*, de la même façon que l'indépendance budgétaire de la Maison résulte de sa qualité de fonds consolidé, son autonomie comptable procède de sa capacité à disposer d'une caisse individualisée⁹⁰.

b. L'autonomie résulte encore d'une réalisation des dépenses recevant un contrôle aménagé.

l'exécution des dépenses. Parallèlement, les comptables sont uniquement affectés aux opérations de caisse. Cette règle offre l'avantage d'éviter aux administrateurs la tentation du maniement des deniers publics, assure la régularité des paiements et facilite le contrôle de l'exécution des dépenses puisqu'elle impose une comptabilité en parties doubles et place le paiement tout entier de la dépense publique sous la direction du ministre des Finances en tant que comptable public en chef. Cf. Edgard ALLIX, *Traité élémentaire de science des finances...*, *op.cit.*, p. 292.

⁸⁵ Damien SALLES, *La Liste civile en France...*, *op.cit.*, p. 459-460, 464-465, 470-471, 479-480.

⁸⁶ Article 17 de l'ordonnance royale sur la comptabilité publique, 14 septembre 1822, in Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XXIV (1822-1824), p. 82.

⁸⁷ Pierre-François FONTAINE, *Journal, 1799-1853*, Paris, Ecole nationale des Beaux-arts, 1987, t. I, p. XXXIX.

⁸⁸ En ce sens, Vincent DUSSART note avec pertinence qu'il n'était pas possible de concevoir l'indépendance financière de la Couronne « *si celle-ci [avait du] soumettre ses dépenses au ministre des Finances.* » (*L'autonomie financière...*, *op.cit.*, p. 101).

⁸⁹ AN, O³ 566, Article 1 de l'ordonnance royale portant règlement pour le service de l'intendant du trésor de la Liste civile, 12 décembre 1814.

⁹⁰ Pour la structure qui en bénéficie, l'autonomie comptable passe par le fait de disposer d'un comptable particulier soumis hiérarchiquement à son administrateur, partant à son ordonnateur. Cf. Jean-Claude MAITROT, *Recherches sur la notion d'autonomie financière en droit public*, Thèse dactyl., Droit, Paris I, p. 146.

Depuis le début du XIX^e siècle, la surveillance comptable des administrations publiques s'est structurée et renforcée. Ses modalités sont doubles. La première consiste à ce que l'administration mette en œuvre certains procédés afin de connaître tous les actes de gestion des administrateurs et comptables et vérifier qu'ils respectent les règles de comptabilité publique. La seconde relève d'une « *magistrature inamovible* »⁹¹, en l'espèce la Cour des comptes. L'autonomie comptable de la Maison sous la Restauration se mesure à la l'aune de son degré de soumission à ces deux contrôles administratif et juridictionnel :

Depuis la nomination du Villèle comme chef du cabinet et la loi de Finances du 25 mars 1817, le ministre des Finances assure la direction et la surveillance de la comptabilité publique et de toutes les administrations. Afin qu'il examine leurs dépenses et certifie leurs comptes comme chef de la comptabilité nationale, chaque ministère lui adresse annuellement ses ordonnances de paiement dont il est tiré le compte général des budgets ministériels ainsi que le compte du Trésor public, tous deux présentés aux chambres⁹². En 1822, ces mesures figurent encore dans l'ordonnance sur la comptabilité publique du 31 mai. Son article 18 impose aux ministres de tenir et transmettre un journal comptable consignait toutes les opérations relatives à la liquidation et l'ordonnement de leurs dépenses dont le ministre des Finances établit un compte général⁹³. Parallèlement, les payeurs du Trésor adressent mensuellement les acquis et pièces justificatives des dépenses payées pendant le mois précédent⁹⁴. La qualité d'entité autonome de la Liste civile l'exonère de ces obligations. Le ministre des Finances n'exerce aucune tutelle administrative sur sa comptabilité. Le respect dû au trône empêche que son titulaire expose le fonctionnement de son administration particulière à un examen quelconque et puisse à ce titre encourir une sanction éventuelle. Ainsi, entre 1804 et 1830, les écritures de l'intendant du trésor ne sont présentées mensuellement qu'au ministre de la Maison dans un compte détaillé⁹⁵. De surcroît, c'est à lui seul qu'est adressé à la fin de chaque année le compte général de toutes les recettes et dépenses en vue de transmission à un bureau interne de vérification qu'il préside en personne⁹⁶. A compter de 1823, cette tâche incombe à une commission de la comptabilité. Fait notable : tous ses membres appartiennent au personnel administratif du ministère⁹⁷. Alors même que les ressources de la Maison proviennent du Trésor public, leur emploi déroge manifestement aux procédures encadrant le maniement des fonds publics. Entrés dans ses caisses, ces derniers acquièrent finalement une nature de deniers privés soumis à un régime comptable particulier.

⁹¹ Gaston GRIOLET, Charles VERGE, v^o « Trésor public », *Supplément au répertoire méthodique et alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence de MM. Dalloz*, Paris, 1896, t. XVIII, p. 539.

⁹² Article 149 de la loi de Finances du 25 mars 1817. Le premier présente la comparaison des évaluations avec les ordonnances rendues par les ministres dépensiers et les paiements effectués ; le second présente les comptes existant en caisse au début et à la fin de l'exercice ainsi que les recettes et dépenses réalisées. Pierre-François PINAUD, « Un exemple de technique financière. Histoire du budget des dépenses (1789-1830) », *Revue historique*, janv.-mars. 1992, p. 359.

⁹³ Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XXIV (1822-1824), p. 83.

⁹⁴ Article 19 *in ibid.* L'ordonnance royale du 10 décembre encore 1823 renforce ce dispositif : l'administration des Finances doit établir un compte annuel comprenant toutes les opérations relatives au recouvrement et à l'emploi des deniers publics, et présentant la situation de tous les services de recettes et dépenses au commencement et à la fin de chaque année. Dans ce but, chaque ministre dépensier présente un compte détaillé accompagné des pièces justificatives. Son contrôle se réalise par rapprochement de ses résultats avec ceux consignés dans le compte général (*ibid.*, p. 420-421).

⁹⁵ AN, O³ 566, Article 14 de l'ordonnance royale portant règlement pour le service de l'intendant du trésor de la liste civile, 12 décembre 1814.

⁹⁶ Il s'agit du bureau général des dépenses de la Maison dont la tâche consiste à vérifier et apurer les comptes du trésorier puis lui donner *quitus* de sa gestion (*ibid.*, article 15).

⁹⁷ AN, O³ 563, Ordonnance royale du 13 janvier 1823.

La même singularité transparait au constat que ses comptes ne subissent aucun contrôle juridictionnel. Depuis la loi du 16 septembre 1807⁹⁸, cet examen appartient à la Cour des comptes. Celle-ci juge les comptes individuels en recettes et en dépenses de tous les comptables, examine leurs pièces justificatives et s'assure de leur conformité à ceux des ordonnateurs. Sans les juger, elle examine également les comptes publiés par chaque ministre dépensier ainsi que le compte général dressé par le ministre des Finances⁹⁹. En 1822, la Restauration étend ses compétences et la charge de certifier l'exactitude des comptes généraux des ministres et de chaque ministre ordonnateur. Ainsi la Cour ajoute-t-elle à sa qualité de juridiction comptable celle d'organe de contrôle administratif¹⁰⁰. Là encore, ces dispositions ne concernent en rien l'administration de la Couronne : tout d'abord parce que l'absence du premier contrôle administratif par le ministre des Finances postule l'inexistence d'un quelconque examen juridictionnel ultérieur ; ensuite parce que la comptabilité du trésorier de la Liste civile n'est jamais soumise à la juridiction de la Cour. Cette dernière ne se prononce jamais sur la responsabilité de ce dernier et ne juge pas sa gestion, ainsi assimilée à une simple affaire d'administration intérieure¹⁰¹. Par voie de conséquence, entre 1814 et 1830, le trésorier de la Maison est le seul comptable maniant des fonds d'origine publique dont les recettes et dépenses ne subissent pas le jugement de la Cour et bénéficient d'un régime exorbitant du droit commun financier¹⁰².

Cette autonomie comptable constitue le parfait pendant de l'autonomie budgétaire de la Maison : allouée en masse, imperméable aux règles budgétaires, exécutée librement, non contrôlée, la liste civile constitue un ensemble de fonds dont les Bourbons n'ont aucun compte à rendre, *i.e.* une dotation en quasi-propriété dont l'utilisation se trouve affranchie de toute contrainte. La cause en est le principe de la séparation des pouvoirs et la déférence manifestée à l'égard de la royauté¹⁰³. Son autre conséquence est l'irresponsabilité de son ministre intime.

II/ L'irresponsabilité de l'administrateur

Structure autonome placée en dehors du jeu politique, la Liste civile est confiée aux bons soins, non d'un ministre, mais d'un mandataire privé (A) dont les actes de gestion ne sauraient entraîner une quelconque responsabilité de nature politique (B).

A. Un mandataire privé

Bien qu'il porte jusqu'en 1827 le titre officiel de ministre, l'administrateur des deux dotations remplit en réalité auprès du roi des fonctions d'ordre privé.

Par principe, un ministre cumule des fonctions de double nature : administratives et politiques. Sous la Restauration, les ministres revêtent déjà cette caractéristique : hommes politiques, ils sont aussi chefs d'administration¹⁰⁴. Rien de tel toutefois à la Liste civile dont

⁹⁸ Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.*, t. XXIV (1822-1824), p. 170.

⁹⁹ Lucile TALLINEAU, « Le cadre juridique de la gestion financière... », *op.cit.*, p. 83.

¹⁰⁰ C. FLORI, « La Cour des comptes sous le régime représentatif et le début de la Seconde république (juillet 1815-décembre 1848) », André CREPEY *et alii* (dir.), *La Cour des comptes*, Paris, Editions du CNRS, 1984, p. 443.

¹⁰¹ Joachim GAUDRY, *Traité du domaine*, Paris, Auguste Durand, 1862, t. III, p. 186.

¹⁰² Vincent DUSSART, *L'autonomie financière...*, *op.cit.*, p. 83.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 303.

¹⁰⁴ Charles POUTHAS, « Les ministères de la monarchie de Juillet », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, Paris, PUF, avr.-juin 1954, p. 107.

l'administrateur est moins homme politique qu'un « fonctionnaire privé »¹⁰⁵ rappelant la tradition des Grands officiers de la Couronne, sorte de ministres domestiques¹⁰⁶ ou *major domus regiae*. C'est en tant que son « homme d'affaires »¹⁰⁷ qu'il accomplit pour le roi et en son nom les actes juridiques de gestion afférant à sa charge. Cette délégation de l'exécution trouve ses origines dans l'irresponsabilité politique du chef de l'Etat. Son principe remonte à 1791 quand la constitution a posé à son article 11 que le roi nommerait « un administrateur de la liste civile, qui exercera les actions judiciaires du roi, et contre lequel toutes les actions à la charge du roi seront dirigées et les jugements prononcés »¹⁰⁸. Depuis lors, l'ensemble des législations relatives aux listes civiles a délégué l'administration du trône à un gérant, un gestionnaire particulier agissant pour le compte du monarque et librement choisi par lui¹⁰⁹. Sous la Restauration, bien que le ministre puisse être assimilé pour les fonctions de son département à un fonctionnaire public, il agit avant comme mandataire privé dépourvu d'autorité publique et sur délégation du roi pour administrer ses dotations.

Conséquence dommageable : ses actes sont passés en son nom propre¹¹⁰ et demeurent des actes sous seing privé. Parce que leur auteur ne stipule aucunement dans l'intérêt public mais uniquement dans celui du roi, ils pâtiennent d'un défaut de forme authentique¹¹¹. Aussi, au rebours d'un ministre agissant pour le compte de l'Etat et défendant ses causes ou même d'un simple préfet stipulant dans l'intérêt public, l'administrateur de la Couronne est dans l'obligation de recourir aux services d'un notaire afin de donner forme authentique aux actes passés au nom de Louis XVIII ou Charles X¹¹². A cette fin, des officiers ministériels sont spécialement nommés dans chaque commune où la Couronne détient des domaines ou bâtiments¹¹³.

Hissées artificiellement entre 1814 et 1827 au sommet de l'Etat, les affaires de la Couronne revêtent en réalité une nature domestique. Le dualisme royal trouve ici un écho sur le plan administratif : tout à la fois personne publique et privée, le roi choisit délibérément de faire administrer ses dotations séparément de la chose publique et par un homme de confiance agissant au titre du mandat. La cause en sont le prestige du trône, l'inviolabilité monarchique ou la

¹⁰⁵ AN, O³ 531, Rapport du secrétaire général au directeur général du ministère ayant le portefeuille, mars 1820.

¹⁰⁶ Pellegrino ROSSI, *Cours de droit constitutionnel*, Paris, Guillaumin et Cie, 1867, t. IV, p. 315.

¹⁰⁷ Note sous la loi du 2 mars 1832 relative à la Liste civile et à la dotation de la Couronne du roi Louis-Philippe, in Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, op.cit. t. XXXII (1832), p. 74.

¹⁰⁸ Article 11, sect. I, Chap. II, in *ibid.*, t. III (1791), p. 245. Dans le même sens, AN, 138 AP 167, Mémoire d'Arnaud de Laporte, s.d. mais adressé au roi, antérieurement à l'organisation de sa Liste civile : le futur intendant de la Liste civile y réclame que les affaires du roi soient administrées non pas par un de ces ministres qui « sont (...) plus ou moins autant les ministres de la nation que ceux du roi » mais par « un homme de confiance dévoué à ses intérêts et n'appartenant qu'à lui ».

¹⁰⁹ Pour le détail, Damien SALLES, *La Liste civile en France...*, op.cit., p.593.

¹¹⁰ Par exemple, AN, O³ 923, Contrat d'acquisition par la Liste civile d'une maison située avenue Montaigne, faubourg Saint-Honoré, 23 novembre 1814. Sur l'acte, c'est le nom de Blacas, chargé par le roi d'acquérir le bâtiment en son nom, qui figure.

¹¹¹ Dans son célèbre *Traité du Domaine*, Gaudry affirme en ce sens que l'authenticité des actes du ministre de la Maison ferait toujours défaut « quand bien même celui-ci stipulerait lui-même » (t. III, p. 152).

¹¹² Dans ce sens, AN, O³ 567, Copie d'une décision du ministre, 18 décembre 1821 : « Le ministre adoptant l'avis émis par le rapporteur du comité contentieux de la liste civile approuve la rédaction du projet de contrat préparé pour l'acquisition d'une maison appartenant à la dame Vénard, près de Saint Germain. Son Excellence invite le notaire du roi à donner ce projet la forme authentique ».

¹¹³ AN, O³ 979, Lettre du duc de Duras au comte de Pradel, 11 novembre 1815 : Le Premier gentilhomme de la Chambre y transmet au directeur général ayant le portefeuille la demande du sieur Chevrier pour obtenir la charge de notaire du roi et de la liste civile.

stabilité du gouvernement, lesquels exigent que la sphère intime du roi soit protégée de l'agitation politique.

Pour cette même raison, le ministre ne rend aucun compte de son administration des biens de la Couronne et des deniers de la Liste civile. Simple commis du chef de l'Etat, dénué de pouvoir politique, sa responsabilité ne peut exister¹¹⁴.

B. L'irresponsabilité politique

Irresponsable financièrement, le ministre l'est également sur le plan politique. Alors même que la Restauration se caractérise par la mise en place progressive et coutumière du système parlementaire, l'administrateur de la Couronne ne rend compte qu'au roi. Et alors même que les autres chefs de départements entrent au cabinet et engagent solidairement leur responsabilité politique à l'occasion de chaque vote des chambres, le ministre de la Maison n'engage jamais la sienne à raison de son action administrative.

A son sujet, tous les critères de la responsabilité ministérielle naissante manquent :

L'absence de solidarité avec les autres ministres tout d'abord. Alors qu'à la même époque l'émergence du parlementarisme marche de pair avec l'existence d'un cabinet ministériel uni, homogène et délibérant en commun¹¹⁵, l'administrateur de la Maison se désolidarise des autres membres du gouvernement. Entrant par intermittence au conseil – comme on l'a vu *infra* – il en disparaît parfois totalement. Entre 1815 et 1820, le poste n'est même pas pourvu et le département dirigé par un simple directeur général ayant le portefeuille¹¹⁶. Ne pénétrant qu'épisodiquement au conseil¹¹⁷, sa solidarité avec le cabinet est inexistante. La prérogative monarchique n'y voit d'ailleurs qu'un principe salutaire et préservateur de sa liberté : jamais le ministre de la Maison ne doit partager les destinées du conseil si jamais ses membres « venaient à tomber »¹¹⁸. Il s'ensuit que ce dernier ne subit jamais les effets du parlementarisme naissant. Par exemple, lorsque le second ministère Richelieu démissionne (14 décembre 1821), Lauriston est le seul membre du cabinet à ne pas chuter et à conserver son maroquin dans le nouveau ministère Villèle¹¹⁹.

L'absence de contreseing ensuite. A la différence des autres ministres, celui de la Maison ne s'offre jamais en sacrifice pour endosser une responsabilité que le roi ne saurait encourir personnellement. Alors que le contreseing commence à être utilisé sous la Restauration¹²⁰ et participe de l'émergence de la responsabilité ministérielle, sa pratique est ignorée à la Liste

¹¹⁴ Dans ce sens, Nathalie HAVAS, *La responsabilité ministérielle en France...*, *op.cit.*, p. 32-33 : La responsabilité politique ne peut pas exister « si les ministres ne s'apparentent qu'à de simples commis du chef de l'Etat ou du parlement ».

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 35.

¹¹⁶ AN, O³ 566, Article 1 de l'ordonnance royale sur l'organisation du ministère de la Maison du roi, 17 septembre 1814 : « Un directeur général sous les ordres immédiats du ministre secrétaire d'Etat de notre Maison, sera chargé de l'administration de ce département. En cas d'absence de notre ministre, le directeur général aura le portefeuille après y avoir été préalablement autorisé par une ordonnance spéciale (...) ».

¹¹⁷ Ainsi, dans le ministère Villèle (1821-1823), le maréchal de Lauriston, ministre de la Maison, a entrée au conseil et voix délibérative. Cf. Jean BARBEY, *Le conseil des ministres...*, *op.cit.*, p. 120. Cela avait également été le cas du duc de Blacas entre 1814 et 1815. Cf. *ibid.*, p. 247.

¹¹⁸ Lettre de Louis XVIII à Decazes, 18 janvier 1818, in Ernest DAUDET, *Louis XVIII et le duc Decazes*, *op.cit.*, p. 470.

¹¹⁹ Alain LAQUIEZE, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, PUF, 2002, p. 362.

¹²⁰ Nathalie HAVAS, *La responsabilité ministérielle en France...*, *op.cit.*, p. 187 et 283. A cette date toutefois, le contreseing se borne encore à être un acte d'authentification et de certification de la légalité de l'acte.

civile : son administrateur ne détient pas le contreseing pour tous les actes relatifs à la Maison ou au Domaine de la Couronne. Afin de préserver les intérêts royaux de toute ingérence politique¹²¹, c'est le chef du conseil qui endosse la responsabilité en contresignant le cas échéant les actes émanés de celui-ci¹²².

L'indépendance absolue vis-à-vis du pouvoir législatif enfin. Si les chambres interviennent au début des règnes respectifs de Louis XVIII et Charles X pour voter la loi sur la liste civile, celles-ci ne s'immiscent jamais dans sa gestion par la suite. L'établissement financier et domanial des Bourbons leur est octroyé pour toute la durée de leur règne à titre viager par la première législature assemblée après leur avènement. Ainsi la Maison se trouve-t-elle exonérée de tout marchandage annuel avec les chambres. La même raison empêche qu'en cours de règne sa gestion et ses comptes soient examinées et contrôlées par le pouvoir législatif. Ses affaires ne sont jamais évoquées devant les chambres ; son ministre n'y rend jamais compte de son action administrative¹²³ au nom de la protection constitutionnelle prévue par la Charte au profit d'un roi dont la personne est « inviolable et sacrée »¹²⁴.

Par ailleurs, ce strict cloisonnement vis-à-vis du pouvoir législatif conduit à une réduction à la portion congrue du rôle tenu par le cabinet. Dans les autres ministères à la même époque, le cabinet succède au secrétaire intime de la période impériale¹²⁵. Son rôle politique ne cesse de croître à mesure que sont posées les bases du parlementarisme. En plus de traiter les affaires réservées, le cabinet s'attache à l'opinion publique, se charge d'une tâche confidentielle et fait fonction d'écran en préservant l'administratif du politique. Filtrant les pressions des chambres, son chef est un homme politique qui partage les opinions du ministre et sert bien souvent d'intermédiaire auprès de la majorité ministérielle et la presse¹²⁶. A la Liste civile toutefois, son rôle paraît particulièrement réduit. Il ne s'y occupe que des affaires confidentielles traitées secrètement, de la correspondance personnelle du ministre, des affaires « qu'il se réserve »¹²⁷ et des audiences. En d'autres termes, il y remplit les fonctions d'un secrétaire particulier, preuve s'il en est de l'absence de politisation du ministère de la Maison. A la différence des autres départements, le chef de cabinet n'y assure jamais la liaison entre le ministre et les chambres. La

¹²¹ Dans ce sens, AN, O³ 929, Lettre du directeur général ayant le portefeuille (le comte de Pradel) au ministre des Affaires Etrangères (le baron Pasquier), 4 décembre 1819.

¹²² Article 2 de l'ordonnance royale contenant des dispositions relatives au contreseing des ministres secrétaires d'Etat dont les ordonnances, règlements et actes qui émanent de l'autorité royale doivent être revêtus, 8 février 1816 : « *Les actes qui doivent être contresignés par notre ministre secrétaire d'Etat au département de notre Maison le seront, jusqu'à ce qu'il nous plaise d'en ordonner autrement, par le duc de Richelieu, président de notre conseil des ministres.* », in Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, op.cit. t. XX (1815-1816), p. 213.

¹²³ Sauf à l'occasion des échanges domaniaux pratiqués par la Liste civile. Il s'agit là de la seule exception au principe de non immixtion du monde politique dans les affaires de la Couronne sous la Restauration. Afin que l'Etat propriétaire conserve un droit de regard et de surveillance sur les échanges intéressant la dotation domaniale de la Couronne, ces derniers ne peuvent avoir lieu qu'à la suite d'une loi (article 11 de la loi du 8 novembre 1814 in Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, op.cit., t. XIX (1814-1815), p. 234). En janvier 1825, le ministre de la Maison donne ainsi à examiner à la chambre des députés – fort tardivement il est vrai – un échange intervenu et ayant reçu son exécution depuis 1815 afin de le rendre définitif (*Le Moniteur Universel*, 4 janvier 1825, p. 13).

¹²⁴ Article 13 de la Charte, in Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, op.cit., t. XIX (1814-1815), p. 64.

¹²⁵ Jean TULARD, « La notion de cabinet ministériel sous l'Empire », in Michel ANTOINE et alii, *Origines et histoire des cabinets des ministres en France*, Genève, Droz, 1975, p. 24.

¹²⁶ Jean TULARD, « Les débuts du régime parlementaire », in Michel BRUGUIERE et alii, *Administration et parlement depuis 1815*, Genève, Droz, 1982, p. 9.

¹²⁷ AN, O³ 529, Note anonyme sur la composition du personnel du ministère, les attributions, les ordres de travail, 1824.

cause en est que les affaires de la Couronne doivent toujours demeurer hermétiquement séparées des soubresauts de la vie politique.

* * *

Alors que le parlementarisme balbutie, la Maison ne saurait compter parmi les ministères véritables dont les détenteurs sont susceptibles d'engager leur responsabilité. Tout au contraire, son administrateur paraît l'anti-ministre par excellence : n'exerçant aucune rôle politique, ne contresignant aucun acte du roi et n'étant pas issu de la majorité des chambres, il ne leur rend aucun compte. En outre, sa solidarité avec les autres membres du cabinet manque. Mandataire royal, il ne saurait engager d'autre responsabilité que personnelle. Par l'effet de la fiction, mettre en œuvre une responsabilité d'une autre nature reviendrait en réalité à « l'aller chercher sur le trône »¹²⁸, chose impossible au regard de la séparation des pouvoirs, principe fondateur et cardinal du droit constitutionnel moderne.

¹²⁸ Note sous l'article 8 de la loi du 2 mars 1832 relative à la liste civile et à la dotation de la Couronne, in Jean-Baptiste DUVERGIER, *Collection...*, *op.cit.* t. XXXII (1832), p. 74.