

# Des premières constitutions françaises à la Constitution de Bayonne

(From the first French constitutions to the Constitution of Bayonne)

Lafourcade, Maïté  
Eusko Ikaskuntza. 51, Quai Jaurèguiberry.  
F-64100 Bayonne – Baiona  
maite.lafourcade@wanadoo.fr

BIBLID [ISBN: 978-84-8419-179-7 (2009); 97-112]

---

*Les premières constitutions françaises, élaborées après la Révolution de 1789, en 1791, 1793, 1795, par l'Assemblée nationale Constituante et la Convention, puis par Napoléon Bonaparte en 1799, 1802 et 1804, déterminent une nouvelle conception de l'État, le passage de l'Ancien Régime à l'État moderne. Napoléon dota les pays conquis, notamment l'Espagne en 1808, d'une constitution sur le modèle français et y introduisit les principes fondamentaux issus de la Révolution française : les droits de l'Homme, la souveraineté nationale et la séparation des pouvoirs.*

*Mots Clé : Constitution. Révolution française. État. Souveraineté nationale. Pouvoirs.*

*Frantziako lehen Konstituzioak, 1789ko Iraultzaren ondoren idatzitakoek; hots, 1791., 1793. eta 1795. urteetan Batzar Nazional Konstituziogileak eta Konbentzioak idatzitakoek, eta aurrerago Napoleón Bonapartek 1799., 1802. eta 1804. urteetan idatzitakoek, Estatuaren kontzeptu berria zehaztu zuten: Antzinako Erregimenetik Estatu modernora igarotzea. Napoleonek Frantziako eremuan oinarritutako Konstituzioa eman zien konkistatutako herrialde guztiei (1808. urtean Espainiari). Horrela, Frantziako iraultzaren funtsezko printzipioak sartu zituen: giza eskubideak, subiranotasun nazionala eta botere-banaketa.*

*Giltza-Hitzak: Konstituzioa. Frantziako iraultza. Estatu. Subiranotasun nazionala. Botereak.*

*Las primeras Constituciones francesas, redactadas tras la Revolución de 1789, en 1791, 1793 y 1795, por la Asamblea Nacional Constituyente y la Convención, más adelante por Napoleón Bonaparte en 1799, 1802 y 1804, determinan un nuevo concepto del Estado, el paso del Antiguo Régimen al Estado moderno. Napoleón dota a todos los países conquistados (España en 1808) de una Constitución basada en el modelo francés, introduciendo así los principios fundamentales de la Revolución francesa: derechos humanos, soberanía nacional y separación de poderes.*

*Palabras Clave: Constitución. Revolución francesa. Estado. Soberanía nacional. Poderes.*

La notion de constitution est inséparable de celle de l'État. Absente aux premiers siècles de la monarchie, la *res publica* ne réapparut qu'avec la renaissance du Droit romain au XII<sup>ème</sup> siècle et sa diffusion au XIV<sup>ème</sup>. Découverte par les légistes de Philippe le Bel dans les compilations justiniennes, elle permit de reconstruire l'autorité royale, de constituer des cadres administratifs et de développer les premiers services publics nationaux à partir du règne de Charles VII. Mais si la notion d'État se dessine avec le monarque au centre, la France n'a pour toute constitution qu'une constitution coutumière : « Les lois fondamentales de la monarchie française », qui fixent les règles de la succession au trône. Sur les autres points qui relèvent du droit constitutionnel, notamment la répartition et l'attribution des pouvoirs, aucune loi fondamentale ne vient préciser les positions respectives du roi et de ses sujets.

Au XVIII<sup>ème</sup> siècle, une grande effervescence intellectuelle aboutit à la reconnaissance de principes nouveaux qui vont totalement bouleverser la conception antérieure de l'État, fondée sur la personne du roi, monarque absolu.

Jean-Jacques Rousseau démontre que l'obligation sociale ne saurait être fondée sur la force et l'obéissance, mais qu'elle résulte d'un contrat social originel entre le peuple et le roi, issu du consentement des citoyens, libres et égaux ; l'idée d'une souveraineté populaire se fait jour ; pour lui, son corollaire ne peut être que la démocratie directe. Il est sur ce point en désaccord avec Voltaire et Montesquieu qui défendent l'idée d'une démocratie représentative. Influencé par les institutions anglaises, Montesquieu propose un principe tout aussi révolutionnaire que le précédent : la séparation des pouvoirs et à l'intérieur du pouvoir législatif, le bicaméralisme, afin que « le pouvoir arrête le pouvoir ».

Une autre grande notion est développée au XVIII<sup>ème</sup> siècle, celle des droits de l'homme. L'idée que l'homme possède des droits inhérents à sa propre nature, droits sacrés et inaliénables, défendue depuis le Moyen âge, fut reprise et développée par les juristes de l'école du Droit naturel au XVI<sup>ème</sup> siècle, puis par Locke dont l'« Essai sur le gouvernement civil » paru en 1690, la répandit largement, à tel point qu'elle servit de base aux colons américains révoltés contre l'Angleterre. La « déclaration des droits » de Virginie et la « déclaration d'indépendance », en 1776, en sont issues, suivies par la première constitution écrite, la constitution des U.S.A. de 1787, inspirée des théories de Montesquieu.

Ces courants de pensée s'épanouirent dans une société déjà très urbanisée et pénétrèrent profondément la partie la plus dynamique de la société à cette époque : la bourgeoisie, qui se réunissait et discutait dans les académies provinciales, les clubs, les salons à la mode, les loges maçonniques... Une véritable opinion publique se constitua. Son influence dépassa les frontières du royaume et donna naissance en Espagne au mouvement libéral, désireux de sortir de la grave crise politique et économique de l'Espagne monarchique.

Novatrice, mais aussi critique, car les structures de l'Etat avaient vieilli. Des réformes étaient nécessaires. Mais, en France, le roi Louis XVI était trop faible ; ses réformes se heurtèrent à d'épaisses résistances réactionnaires qu'il fut incapable de vaincre. Et ce fut la Révolution de 1789.

Afin de porter remède au déficit des finances, un arrêt du Conseil du roi décida la convocation des États généraux, seule institution susceptible juridiquement de voter des subsides au roi, pour le 1<sup>er</sup> mai 1789.

La première décision prise par les États généraux fut de donner une Constitution à la France. Transformés en Assemblée nationale par la volonté du Tiers-état majoritaire, ils se réunirent le 20 juin, dans la salle du jeu de paume, et jurèrent de ne pas se séparer avant d'avoir donné une Constitution à la France.

L'un des premiers actes de l'Assemblée constituante fut de rédiger, le 26 août 1789, la célèbre « Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen », individualiste et libérale, qui est une synthèse des idées du siècle. Les droits naturels et imprescriptibles de l'Homme y sont affirmés : liberté, égalité, sûreté, propriété et résistance à l'oppression<sup>1</sup>.

Après avoir fait table rase du passé, l'Assemblée constituante rédigea une constitution écrite qui fut appliquée du 14 septembre 1791 au 10 août 1792, date de la suspension du roi. À cette première révolution, que l'on peut qualifier d'institutionnelle, succéda alors la Révolution jacobine, dominée par Robespierre, celle d'une minorité de partisans, qui élaborèrent une seconde constitution, votée le 24 juin 1793 ; constitution bâclée, elle ne fut jamais appliquée ; elle était d'ailleurs inapplicable. La dictature montagnarde n'en avait guère besoin ; elle détenait tous les pouvoirs.

Ses excès aboutirent, le 9 thermidor an II, soit le 27 juillet 1794, à la chute de Robespierre et de ses amis. Débarrassée des Jacobins, la Convention demeura en place jusqu'au démarrage d'une nouvelle constitution, votée en août 1795. C'est la Constitution de l'an III. Cette constitution, bourgeoise et très maladroite ouvrit la période dite du Directoire. Le nouveau régime s'empêtra très vite dans ses propres contradictions ; d'insolubles conflits surgirent.

Et, l'inévitable arriva. Le 18 Brumaire an VIII (9 novembre 1799), l'un des généraux, Napoléon Bonaparte, revenu d'Égypte, auréolé de la gloire de brillantes victoires, renversa le Directoire et prit le pouvoir ; la France, déboussolée, demeura passive.

Après les désordres qui avaient marqué la vie politique de la France depuis 1789, Bonaparte, désireux de mettre de l'ordre dans le pays et de restaurer l'autorité de l'État, élaborait une nouvelle constitution: la Constitution de l'an VIII, qui fut par la suite deux fois modifiée, en 1802 : la Constitution de l'an X, puis en 1804 : la Constitution de l'an XII.

Après avoir constitué, par la force, un vaste empire, il élaborait aussi, sur le modèle des constitutions françaises, une constitution pour les pays conquis, notamment pour l'Espagne, à la tête de laquelle il plaça son frère aîné, Joseph

---

1. Dès l'art. I, elle proclame : « Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits... ». Les droits naturels et imprescriptibles de l'Homme sont énumérés dans l'article suivant.

Bonaparte. Ce fut la Constitution du 6 juillet 1808, thème de ces journées d'étude.

Il serait présomptueux de vouloir analyser toutes ces constitutions. Ce qui importe essentiellement, c'est de voir les nouveautés qu'elles contiennent et qui déterminent une nouvelle conception de l'État, le passage de l'Ancien régime monarchique à une conception moderne de l'État.

Deux parties se dessinent dès lors nettement : Les constitutions révolutionnaires, d'une part, les constitutions napoléoniennes, d'autre part.

## **1. LES CONSTITUTIONS RÉVOLUTIONNAIRES**

Trois constitutions se succèdent pendant la période tumultueuse et désordonnée qui fit suite à la Révolution de 1789. La première, celle des juristes, du 3 septembre 1791, pose les fondements d'une société nouvelle ; révolutionnaire, elle est donc particulièrement importante. La seconde, celle d'idéalistes, n'a jamais été appliquée, mais exprime les idéaux des révolutionnaires ; elle n'est donc pas à négliger. La troisième, plus raisonnable, mais rédigée en réaction contre la période précédente aboutit à un échec.

### **1.1. La première constitution française**

Les grands principes exposés par les philosophes et débattus au cours de l'été 1789, sont consacrés dans cette première constitution, celle du **3 septembre 1791**, qui instaure une monarchie constitutionnelle.

Dès le 26 juin 1789, la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen avait proclamé que « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation... ». L'un des grands principes politiques issu de la Révolution française, développé avec force par l'abbé Sieyès à la veille de la Révolution, était la souveraineté nationale prônée par Jean Jacques Rousseau. Ce principe est rappelé dans la Constitution. La Souveraineté du roi est transférée à la nation, avec les mêmes caractères, dégagés par Jean Bodin au XVI<sup>e</sup> siècle et plus récemment par Jean Jacques Rousseau, une, indivisible, inaliénable et imprescriptible.

Mais qu'entend-on par Nation ? Deux conceptions s'opposèrent : L'une, dite « charnelle », s'inspirait des écrits de Jean-Jacques Rousseau ; pour elle, la Nation, c'est le peuple, tous les citoyens sans exception, chacun détenant une part du pouvoir souverain. Tout citoyen a donc le droit de participer à l'expression de la souveraineté. La souveraineté nationale se confond avec la souveraineté populaire. Mais cette conception fut jugée trop démocratique et effraya la bourgeoisie, majoritaire à l'Assemblée. Elle préféra l'autre conception, dite « abstraite », défendue par l'abbé Sieyès. Pour lui, la Nation n'est pas une addition d'individus, mais une entité abstraite, au-dessus des individus. Le pouvoir est exercé par des représentants qui en sont dignes. L'électorat n'est pas un droit, mais une fonction. Sieyès faisait une distinction entre les citoyens actifs et les citoyens

passifs. C'est cette dernière conception qui fut adoptée par les auteurs de cette première Constitution<sup>2</sup>.

Selon les principes de Montesquieu et comme affirmé dans la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen<sup>3</sup>, les trois pouvoirs sont séparés et confiés à des organes distincts.

Le pouvoir législatif appartient à la Nation souveraine.

Mais le peuple ne vote pas directement les lois ; elles sont l'œuvre de ses représentants. Seuls les citoyens actifs, soit de nationalité française, de sexe masculin, majeurs de 25 ans, domiciliés depuis au moins un an dans le canton, n'étant ni domestiques ni serviteurs à gages et payant une contribution directe d'une valeur de trois journées de travail, jouissent vraiment de l'électorat. Et seuls les plus fortunés d'entre eux sont éligibles ; pour être éligible, il faut être propriétaire ou possesseur d'un bien immobilier dont le revenu doit être au moins égal à 150 journées de travail. La Constitution de 1791 établit un régime censitaire à 2 degrés. Ce système électoral assurait à l'élite bourgeoise, la plus riche, la suprématie politique. L'Assemblée législative, élue pour 2 ans, est permanente. Le roi ne peut ni la suspendre, ni la dissoudre. Seule l'Assemblée a l'initiative des lois, le roi n'ayant qu'un droit de veto suspensif pendant deux législatures. Le dernier mot appartient à l'Assemblée.

Le pouvoir exécutif appartient toujours au roi et à ses ministres, mais il est considérablement amoindri. Le roi n'est plus que le délégué de la nation. Il exerce ses prérogatives au nom de la nation. Louis XVI n'est plus « roi de France par la grâce de Dieu », mais tout simplement « roi des Français ». Il doit prêter serment à la nation et peut être déposé dans certaines hypothèses. Il est toujours le chef des armées, mais ses pouvoirs sont limités et subordonnés à la loi. Suivant l'expression de Mirabeau, il est « le délégué perpétuel de la Nation dans la fonction exécutive ».

Si toutes les fonctions administratives sont électives, les ministres ne dépendent que de lui ; ils sont choisis et révoqués par lui. Ils ne forment pas un Conseil et ne peuvent venir à l'Assemblée et y prendre la parole qu'après avoir demandé d'être entendus par elle. Le régime instauré en 1791 ne porte aucun caractère parlementaire. La Constitution ne prévoit à leur rencontre qu'une responsabilité pénale. La séparation des pouvoirs est très rigide.

Les juges sont élus, comme les administrateurs, par les citoyens actifs du ressort intéressé. Seuls, les magistrats du ministère public sont nommés par le roi. Les juges de paix, conciliateurs autant que juges, sont très nombreux : un par canton, élus pour deux ans et rééligibles. Les juges des tribunaux de district, élus pour six ans, rééligibles, doivent être choisis parmi les hommes de loi ayant cinq

---

2. Titre III, art.1 : « La souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la nation : aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ».

3. Art. XVI : « Toute société, dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution ».

ans d'exercice et trente ans d'âge. L'appel était porté devant un autre tribunal de district. Les Cours d'Appel, qui rappellent trop les parlements de l'Ancien Régime sont supprimées. Un tribunal de cassation est chargé de casser les jugements en contravention formelle avec la loi. Une Cour d'Assises, dont le jury est composé de citoyens, décide de la culpabilité des individus coupables de crime. La vénalité des offices est abolie et la justice est en principe gratuite. La justice retenue et les juridictions d'exception sont supprimées, ainsi que tous les auxiliaires des juridictions et le monopole des avocats.

La Constitution de 1791 fut éphémère. Elle vécut moins d'une année. La fragilité du système mis en place par les constituants, le conflit entre la Législative et le roi, la détérioration du contexte économique et le problème des subsistances dressèrent le peuple contre le gouvernement. La guerre, trop légèrement déclarée à l'Autriche, fut le détonateur de la crise. Les citoyens passifs, les « sans culottes », avec Robespierre à leur tête, prirent le pouvoir le 10 août 1792. Cette crise ouvrit la seconde révolution : la révolution jacobine. Le roi fut suspendu et emprisonné au Temple.

Dès lors la France se trouvait sans constitution. Les électeurs furent convoqués pour désigner une Convention, terme utilisé en Amérique pour désigner l'assemblée chargée d'élaborer le statut de l'État. Sur proposition de Robespierre, le suffrage censitaire disparut, remplacé par le suffrage universel ; tous les citoyens majeurs de 25 ans eurent le droit de vote. Dès sa réunion, le 21 septembre, la Convention abolit la royauté. Le 25, la République<sup>4</sup>, une et indivisible, fut proclamée. Tous les actes publics furent dès lors datés de l' « an premier de la République Française »<sup>5</sup>.

La France fut soumise à un régime d'assemblée, qui gouvernait en fait par l'intermédiaire de comités, dont le plus important était le « comité de salut public ». En fait, c'est Robespierre, à la tête du Comité de Salut Public qui gouvernait. Les nécessités du moment obligeaient au despotisme. Il fallait défendre les acquis de la Révolution contre les ennemis du dehors et du dedans, la coalition de l'Europe royaliste contre la France régicide et la révolte des provinces, animée par la sécession fédéraliste menée par les Girondins. Afin de défendre les acquis de la Révolution, tout un arsenal répressif fut mis en place contre les opposants. Ce fut la « Terreur ».

Néanmoins les idéaux révolutionnaire animaient les gouvernants, qui les exprimèrent dans la constitution de l'an I, promulguée le 24 juin 1793.

## **1.2. Les constitutions républicaines**

La Constitution de l'an I, dite montagnarde, illustre une mystique révolutionnaire à son sommet. Son texte, dans le droit fil de la pensée de Jean Jacques Rousseau, est d'une grande intensité démocratique.

---

4. Ce terme est alors, comme dans la langue de Bodin ou de Montesquieu, conforme à l'étymologie : *res publica*, la chose publique, l'Etat lui-même.

5. C'est le début du calendrier républicain qui subsistera jusqu'à l'an XIV (1806).

Les droits de l'homme sont affirmés dans le préambule<sup>6</sup>.

L'ancienne conception bourgeoise de la Nation est abandonnée. « Le peuple souverain est l'universalité des citoyens français ». La notion de souveraineté populaire remplace celle de souveraineté nationale. Le concept d'électorat-droit remplace celui d'électorat-fonction. Tous les Français âgés de 21 ans ont le droit de vote. Les députés du corps législatif doivent être élus au suffrage universel et direct, selon la conception rousseauiste.

Rejetant les idées de la Constituante sur le régime représentatif et la séparation des pouvoirs, la Constitution montagnarde subordonne l'exécutif au législatif et soumet celui-ci au contrôle populaire.

Le pouvoir législatif est confié à une assemblée unique, élue pour un an, dont les prérogatives sont limitées par celles du peuple souverain. Elle propose les lois, mais c'est le référendum qui tranche en dernier ressort. La loi est bien l'expression directe de la volonté générale.

Le Conseil exécutif, collégial, n'est que l'agent de l'assemblée qui le contrôle étroitement.

La Constitution fut soumise à la ratification du peuple qui l'approuva, puis elle fut enfermée dans un coffre de cèdre, « l'arche sainte », placé sous la chaire du président de la Convention.

Elle ne fut jamais appliquée. La nécessité imposait la violence, la réalité quotidienne était au totalitarisme. Toutes les libertés énumérées dans la Déclaration de 1789 et dans la Constitution de l'an I furent supprimées. La guerre, les défaites militaires, et, à l'intérieur, la contre-révolution amenèrent la Convention à pratiquer une concentration des pouvoirs que Marat qualifia de « despotisme de la liberté ». Avec la dictature personnelle de Robespierre, d'avril à juillet 1794, l'Assemblée était réduite au silence. Le parti unique, le parti montagnard, délibérait à sa place. Il est constitué à Paris par le club des Jacobins et, en province, par les sociétés populaires. Le suffrage universel est incarné par une minorité agissante et « bien pensante ». C'est l'époque des juridictions d'exception, à la justice expéditive conduisant le plus souvent à la guillotine.

Le 9 Thermidor an II (27 juillet 1794), ce fut la chute de Robespierre et de ses amis. La Convention, sans les Jacobins, demeura en place et élaborait une nouvelle constitution, votée le 5 fructidor an III (août 1795) et approuvée par un référendum le 22 août. Ce texte est dominé d'une part par le retour aux conceptions de 1791 et, d'autre part, par le souci de rendre impossible les excès révolutionnaires. C'est la Constitution de l'an III, constitution bourgeoise, donc

---

6. Ce sont les mêmes qu'en 1789, avec cependant des différences notables, car un esprit nouveau apparaît. L'égalité est citée en premier ; l'esclavage est supprimé et le suffrage universel est confirmé. Le texte de 1789 est complété par la liberté d'association et le droit de pétition ; le droit à l'insurrection devient un devoir quand le gouvernement viole les droits du peuple. Est ajouté le droit pour les individus de recevoir certaines prestations sociales : droit au travail, à la subsistance, à l'instruction.

nettement conservatrice, et très maladroite. Les conventionnels rétablirent le suffrage censitaire et une stricte séparation des pouvoirs.

Les droits de l'homme sont limités et complétés par une proclamation des devoirs du citoyen.

Dans un souci de réagir contre les Jacobins et selon l'exemple anglais, le pouvoir législatif est scindé en deux chambres : le Conseil des Cinq-Cents qui a l'initiative des lois, et le Conseil des Anciens qui a pour rôle d'entériner ou de rejeter les propositions votées par la précédente. Ainsi apparaissait le bicaméralisme.

Pour prévenir le risque d'une dictature personnelle, le pouvoir exécutif est fractionné entre 5 directeurs, nommés<sup>7</sup> pour 5 ans et renouvelables annuellement par cinquième. Le Directoire, organe collectif, décide à la majorité et n'est pas muni du droit de veto. Cet exécutif n'a aucun pouvoir sur les assemblées législatives et, inversement, celles-ci n'ont aucune prise sur les directeurs. En les condamnant à s'ignorer ou à se combattre, les Conventionnels créaient les conditions de l'instabilité. D'insolubles conflits surgirent. De plus, un autre danger surgit : le péril militaire.

Un jour vint où l'un des généraux mena un coup d'État. Ce fut le 18 brumaire an VIII (9 novembre 1799). Napoléon Bonaparte, revenu d'Égypte, auréolé de la gloire de brillantes victoires, prit le pouvoir, et la France, déboussolée, laissa faire. Le temps des stabilisations napoléoniennes commença.

## **2. LES CONSTITUTIONS NAPOLÉONIENNES**

Après 10 ans de passions et de tumultes, le pays était à la dérive, tout ou presque devait être réorganisé, reconstruit, stabilisé. Napoléon Bonaparte, despote éclairé, y parvint. Avec le souci de la continuité nationale, sans à priori à l'égard d'aucun régime, il choisit, avec le plus parfait éclectisme tout ce qu'il jugeait bon dans les différents régimes précédents et, par de profondes réformes dans tous les domaines, élaborait toute une structure qui ramena la stabilité et allait se révéler extraordinairement durable. Son prestige grandissant, il acquit de plus en plus de pouvoirs en France et à l'extérieur, dans les pays conquis, notamment en Espagne, dans lesquels il imposa sa politique.

### **2.1. Les constitutions napoléoniennes pour la France**

Le général Bonaparte prêta serment le 25 Brumaire an VIII : « Je jure d'être fidèle à la République, une et indivisible, fondée sur l'égalité, la liberté et le régime représentatif... ». Officiellement, dans la Constitution de l'an VIII (15 décembre 1799), il rétablit, dans leur intégrité, les principes républicains. Mais, en fait,

---

7. Les Cinq-Cents établissent une liste de cinquante noms et les Anciens nomment parmi ceux-ci, les directeurs.

lorsqu'il rédigea la constitution, avec la collaboration de Sieyès, hostile à la participation du peuple à la vie politique, il visa avant tout à rétablir l'unité et la force du pouvoir exécutif.

Bonaparte rétablit le suffrage universel, mais en le vidant de toute signification. En fait, le peuple ne fait que proposer des candidats aux postes publics et les listes sont assez larges, ce qui laisse au premier consul une grande latitude pour pourvoir aux emplois nationaux et au Sénat pour nommer les membres du Corps législatif, du Tribunat et les juges du tribunal de cassation.

C'est la période dite du Consulat. L'Exécutif, qui prit le nom de « gouvernement », est confié à 3 consuls, dont le premier, Napoléon Bonaparte, possède seul la réalité du pouvoir, les deux autres, Cambacérès et Lebrun, n'ont que voix consultative. Ils sont nommés pour 10 ans et irrévocables. Mais ils ne forment pas un collège. Le premier consul seul nomme les ministres, responsables devant lui seul. C'est lui qui dirige et anime le gouvernement. Il est représenté à l'échelon local par le préfet, un par département, le sous-préfet, un par arrondissement, et le maire, un par commune.

Il est aidé dans sa tâche par le Conseil d'État, création napoléonienne, inspiré de l'ancien Conseil du roi, dont les membres, hauts fonctionnaires, nommés par le gouvernement, mettent en forme les projets de lois et les règlements élaborés par le gouvernement.

Le pouvoir législatif est fractionné en deux assemblées : le Tribunat qui discute les lois sans les voter, émet un vœu d'adoption ou de rejet et le Corps législatif qui se prononce sur l'adoption ou le rejet. La procédure législative était ainsi savamment décomposée et la fonction législative très affaiblie.

Le pouvoir judiciaire disparaît en tant que pouvoir. Les juges ne sont plus élus, mais désignés par le gouvernement. Il s'agit plus d'une « fonction » judiciaire que d'un véritable « pouvoir ».

Une nouvelle assemblée, le Sénat, est chargée de veiller à l'application de la Constitution. Il doit contrôler la constitutionnalité des lois<sup>8</sup> et peut interpréter la Constitution par des sénatus-consultes. C'est lui qui nomme les membres du Corps législatif et du Tribunat et, éventuellement, les consuls.

L'essentiel des pouvoirs est concentré aux mains de l'exécutif. Sous des apparences républicaines, le gouvernement est presque monarchique. La constitution fut soumise à la ratification du peuple, par une proclamation qui annonçait la fixation des principes originels de la Révolution et la fin officielle de celle-ci.

---

8. Art. 21 : « il maintient ou annule tous les actes qui lui sont déferés comme inconstitutionnels par le Tribunat ou le gouvernement ». Cette attribution, qui permettait un contrôle de la constitutionnalité des lois et des actes du gouvernement, est une importante innovation, mais cette pièce essentielle de la Constitution n'a jamais fonctionné.

Son prestige ne cessant de grandir, Napoléon soumit au peuple, par voie de référendum, qui était en fait un véritable plébiscite : « Napoléon Bonaparte sera-t-il consul à vie ? ». Il y eut une écrasante majorité de oui.

En 1802, un sénatus-consulte désigna Bonaparte comme consul à vie et lui conféra encore plus de pouvoirs, même le droit de désigner son successeur. Il modifia la constitution et fit approuver sa réforme par un plébiscite. Ce fut la Constitution du 16 Thermidor an X (4 août 1802).

Deux ans plus tard, la décision fut prise au sommet de rétablir une légitimité dynastique. Le 28 Floréal an XII (18 mai 1804), un nouveau sénatus-consulte, suivi également d'un plébiscite, transforma le consulat à vie en Empire héréditaire. Le premier article de la Constitution de l'an XII stipulait : « Le gouvernement de la République est confié à un empereur, qui prend le titre d'Empereur des Français ». Napoléon fut sacré Empereur par le pape Pie XII, à Notre Dame de Paris, le 2 décembre 1804. Ainsi grandit l'exécutif, au détriment d'élections qui n'étaient plus que des simulacres et d'assemblées qui n'avaient aucun caractère représentatif. Le 19 août 1807, un sénatus-consulte supprima le Tribunat et Napoléon, pour éviter une opposition, convoqua de moins en moins le Corps législatif, publiant ses décisions sous forme de décrets, sans recourir à l'assemblée législative.

Cette monarchie gouvernementale ne pouvait qu'être accompagnée de la mise en sommeil des libertés publiques. Aucune des constitutions napoléoniennes ne faisait place à une déclaration des droits de l'Homme. Les seules libertés qui subsistaient étaient des libertés privées, individuelles. Le droit de vote était très amoindri. Le droit de réunion et d'association fut supprimé. La liberté de culte existait, mais était strictement réglementée. La liberté de la presse était supprimée<sup>9</sup>. Toute la société était étroitement encadrée et contrôlée par une organisation policière efficacement articulée. Tous les services publics furent réorganisés selon deux grands principes : hiérarchisation et centralisation, gages d'efficacité. Napoléon créa un ministère de la police, illustré par le célèbre Fouché, qui avait la direction, la coordination et l'animation d'un vaste réseau administratif qui couvrait le pays tout entier.

Admiratif de l'Empire romain, Napoléon étendit sa domination sur un vaste territoire. Ayant conquis une grande partie de l'Espagne, en proie à une grave crise politique interne et en plein désarroi, il voulut, comme en France, y rétablir l'ordre et lui donner une structure solide.

## **2.2. La Constitution de Bayonne**

Napoléon sut manipuler Charles IV et son fils, Ferdinand VII pour les faire venir à Bayonne et renoncer au trône d'Espagne. Il plaça à la tête de ce royaume

---

9. Le seul journal d'informations était le Moniteur, journal officiel du gouvernement. Les quinze ans de la période napoléonienne constituent l'un des chapitres les plus pauvres de l'histoire du journalisme en France. Non seulement les journaux, mais toute l'édition fut soumise à la censure. Les pièces de théâtre étaient aussi soigneusement contrôlées.

me son frère Joseph et entreprit d'élaborer, avec un conseil de notables réunis à Bayonne, une constitution. Ce fut la Constitution de Bayonne de 1808.

Approuvée à Bayonne, le 7 juillet 1808 par une assemblée de notables espagnols, *afrancesados*<sup>10</sup> pour la plupart<sup>11</sup>, en l'absence d'une consultation populaire, qualifiée cependant de « Junte nationale », alors que la majorité des Espagnols<sup>12</sup> était hostile à cette intervention étrangère, elle ne fut pas acceptée par le droit espagnol qui lui refuse le titre de constitution, lui préférant celui de charte octroyée par l'envahisseur<sup>13</sup>. Néanmoins, elle établit pour la première fois en Espagne, une monarchie constitutionnelle et une véritable organisation étatique.

Elle fut élaborée sur le modèle des constitutions françaises de l'an VIII et de l'an XII, adaptées, selon le pragmatisme napoléonien, à la société à laquelle elle s'adressait<sup>14</sup>. Dès le premier article, la religion catholique unique est affirmée et il n'oublie pas, dans l'article 6, de mentionner dans le serment du roi, le maintien de « l'intégrité et de l'indépendance de l'Espagne et de ses possessions », ainsi que le respect de la liberté individuelle et de la propriété.

L'essentiel des apports de la Révolution française subsistent, dont la souveraineté nationale et la séparation des pouvoirs. Mais, comme en France, il ne s'agit que d'une apparence, car en réalité c'est le roi qui a l'initiative des lois et qui nomme les juges.

Le goût de l'ordre et le choix de l'élite, chers à Napoléon se retrouvent tant dans l'organisation centrale que locale.

Les officiers de la Couronne subsistent, vestiges du passé. Mais, désormais, le rôle actif au gouvernement appartient aux ministres et au Conseil d'État. Les 9 ministres<sup>15</sup>, nommés par le roi, sont répartis en 6 sections et chargés de veiller à l'exécution des lois. Le Conseil d'État, dont les membres, nommés aussi par

---

10. Ce terme exprime leur enthousiasme à l'égard des nouveautés venues de France et du siècle des Lumières.

11. Un rôle important fut joué par les représentants des provinces basques qui défendirent leurs *Fueros*, c'est à dire leurs privilèges, au sens étymologique du terme, leur propre organisation sociale. Un article de la Constitution les mentionne.

12. Subissant l'influence de l'Eglise, toute puissante en Espagne, la plus grande partie de l'Espagne faisait confiance à son roi « très chrétien », en dépit de la grave crise politique qui secouait le royaume. Seules, les provinces basques, dont les élites avaient été influencées par les idées de la France des Lumières, avaient manifesté son désir de changement et voyaient en Napoléon un régénérateur.

13. Les manuels de Droit constitutionnel et d'Histoire du droit ignorent cette Constitution.

14. Pour l'adaptation de la Constitution à l'Espagne, Cfs. Correspondance du Comte de La Forest, ambassadeur de France en Espagne (1808-1813). Dans : GRANDMAISON de Geoffroy, Paris : A. Picard et fils, 1905-1913, Tome I, p. 49-50.

15. Il s'agit des ministères de la justice, des affaires ecclésiastiques, des affaires étrangères, de l'intérieur, des finances, de la guerre, de la marine, des Indes et de la police générale. Un secrétaire d'Etat ayant rang de ministre est chargé de contresigner tous les actes.

le roi, comme en France depuis sa création en 1799, discute et met en forme les lois et règlements, mais sans aucun pouvoir de décision, lequel appartient au roi seul. Par ailleurs, le Conseil d'État napoléonien a en charge, tout le contentieux administratif, fonction qu'il a conservée en France.

Nés des conceptions que s'en faisait Napoléon et qui avaient été transposées dans la Constitution de Bayonne, ces organes centraux de l'administration différaient des secrétaires d'État et des anciens conseils ; ils mettaient fin au désastreux système polysynodique des Bourbons espagnols. Inspiré des constitutions de l'an X et de l'an XII, le Conseil d'État espagnol ressemblait aux Conseils d'État institués par Napoléon en France et dans les autres pays conquis.

Si, en principe, le pouvoir législatif appartenait à deux assemblées représentatives de la Nation, en fait elles n'avaient qu'un rôle consultatif. Sous une apparence très libérale d'un « pacte », terme qui figure dans le préambule de la constitution, entre le roi et le peuple, le texte organise une monarchie gouvernementale, sans contre-pouvoirs effectifs. Selon le principe cher à Montesquieu et expérimenté en France par Napoléon, le législatif est soigneusement divisé, entre les Cortès et le Sénat.

Les Cortès, assemblée représentative de la nation, est composée des représentants des trois ordres de la Nation, le Clergé, les « Grands des Cortès », choisis par le gouvernement parmi les plus riches et meilleurs serviteurs de l'État, et les représentants du tiers-état, élus comme en France sur une base ploutocratique, parmi les plus riches et les plus considérés. Le président est nommé par le roi et l'assemblée ne peut se réunir que sur convocation royale. La Constitution prévoit une réunion « au moins tous les trois ans ». Cette assemblée législative ne peut que délibérer et approuver les projets de lois qui lui sont soumis, sans véritable pouvoir de décision. Elle ne peut faire des « représentations » que sur des abus constatés dans les comptes des finances ou sur la conduite d'un ministre.

Quant au Sénat, composé de membres nommés par le roi et réunis aussi sur convocation royale, son rôle se limite au maintien de la sûreté publique, pour lequel il peut prendre des mesures extraordinaires. En son sein, deux commissions sont chargées de veiller, l'une au respect de la liberté individuelle, l'autre à la liberté de la presse. Sur proposition du roi, il examine et peut annuler des élections, jugées anticonstitutionnelles.

La Justice est indépendante, mais « les juges sont nommés par le roi »<sup>16</sup>. Son organisation interne, comme des autres services publics, est calquée sur l'organisation napoléonienne française, hiérarchisée et centralisée : des juges de paix, des tribunaux de première instance, de 9 à 15 cours d'appel et une cour de cassation pour tout le royaume, tribunal suprême qui devait remplacer le Conseil de Castille. Une Haute Cour royale doit être créée pour juger les délits personnels commis par des membres de la famille royale, des ministres, des sénateurs ou des conseillers d'État. Dans chaque grande ville, doivent être institués un tribu-

---

16. Art. 99.

nal et une chambre de commerce. Enfin, sont annoncées la refonte de la législation et la rédaction de codes.

L'administration des finances doit aussi être réformée, comme en France, suivant les mêmes principes de hiérarchisation et de centralisation.

Le nouveau système constitutionnel annonçait la profondeur des réformes qui allaient être réalisées.

Mais les réformes annoncées ne purent être appliquées par Joseph Bonaparte, par manque de moyens. Le peuple les rejeta, considérant que ce roi n'était qu'un usurpateur et que cette constitution à laquelle il n'avait pas participé, était illégitime. Cette crispation populaire, renforcée par la misère et l'instabilité politique entretenue par l'opposition entre les *patriotes* et les *afrancesados*, aboutit à une véritable guerre, dénommée la « guerre d'indépendance ». Le 6 août, les troupes de Ferdinand VII commandées par l'anglais Blak, pénétrèrent en Biscaye. Aidés par les Anglais, les insurgés, parvinrent à chasser les troupes françaises. Le mouvement patriotique conduisit à la réunion des Cortes, à Cadix, le 24 septembre 1810, et à la proclamation d'une nouvelle constitution le 12 mars 1812, à la fois libérale et conservatrice, ce qui devait satisfaire les deux partis antagonistes.

Elle était inspirée de la constitution précédente bien que cette dernière fût délibérément ignorée. C'est pourtant elle qui apporta en Espagne les grands principes constitutionnels consacrés par la Révolution française, notamment le principe de la souveraineté nationale et la participation du peuple à l'exercice du pouvoir, et qui participa largement à la formation de l'idéologie libérale conservatrice dominante du XIX<sup>ème</sup> siècle.

## BIBLIOGRAPHIE

ABEBERRY, Xavier. *Le gouvernement central de l'Espagne sous Joseph Bonaparte (1808-1813). Effectivité des institutions monarchiques et de la justice royale*, Thèse dactyl. Université Paris 12, 2001.

Actes du colloque international *Les Espagnols et Napoléon*, Aix en Provence octobre 1983. Dans : *Études hispaniques*, n°7, 1984. Aix-en-Provence: Université de Provence.

ARTOLA, Miguel. *Los orígenes de la España contemporánea*, Madrid: IEP, 1959.

ARTOLA, Miguel. *Los afrancesados*, Madrid: Alianza, 1989.

ARVIZU de, Fernando. « Le problème des origines traditionnelles du régime constitutionnel en Espagne ». Dans : *RHD 2 (Revue internationale du droit français et étranger)*, avril-juin 1992 ; pp. 225-231.

AYMES, Jean René. *L'Espagne contre Napoléon. La guerre d'indépendance espagnole, 1808-1814*, Paris : Nouveau Monde, Fondation Napoléon, 2003.

BASTID, Paul. *Sieyès et sa pensée*, Paris : Hachette, éd. 1970.

BRANDA, Pierre. voir Lentz Thierry.

- BOURMAUD Daniel ; MORABITO Marcel. *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1858)*, Paris : Montchrestien, 4<sup>ème</sup> éd. 1996.
- BUSAALL, Jean Baptiste. *Las instituciones del Reino de Navarra en el debate histórico jurídico de la revolución liberal*, Pamplona: Universidad Pública de Navarra, 2005.
- BUSAALL, Jean Baptiste. « Nature juridique de la Monarchie espagnole sous Joseph Bonaparte. Réflexions à partir d'une mise au point sur l'abolition de l'Inquisition en 1808 ». Dans : *Mélanges de la Casa Velázquez*, n°35 (1), 2005.
- BUSAALL, Jean Baptiste. *La réception du constitutionalisme français dans la formation du premier libéralisme espagnol (1808-1820)*, Thèse Droit dactyl., Université Aix Marseille 3 ; Universidad Pública de Navarra, 2006.
- BUSAALL, Jean Baptiste. « Le règne de Joseph Bonaparte, une expérience décisive dans la tradition de la *ilustración* au libéralisme modéré ». Dans : *Revista Electrónica de Historia constitucional*, n°7, 2006.
- BUSAALL, Jean Baptiste. « Les deux faces de la constitution historique de la Monarchie espagnole pendant la révolution libérale ». Dans : *Des Lumières au libéralisme*, Dossier du Bulletin d'histoire contemporaine de l'Espagne, TELEMME, Centre national de la recherche scientifique, Université de Provence, 2006.
- BUSAALL, Jean Baptiste. « Révolution et transfert de droit : la portée de la Constitution de Bayonne ». Dans : *Revista Elerctrónica de Historia constitucional*, n°9, 2008.
- BUSAALL, Jean Baptiste. « Le discours constitutionnel dans *El Imparcial* de Pedro Estola (1809) ». Dans : *El Argonauta Español*, n°5, 2008.
- CASTILLO, Txomin. *Mito et realidad en la guerra napoleónica*, Bayonne, 2001, mns. (44 pp.).
- CHAUSSINAND-NOGARET, Guy ; DEBRÉ, Jean Louis. *Les grands discours parlementaires de la Révolution*, Paris : Armand Colin, 2005.
- CHEVALLIER, Jean Jacques. *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris : nombreuses éditions.
- CONARD, Pierre. *La Constitution de Bayonne (1808) : Essai d'édition critique*, Paris : E. Cornely, 1910.
- CORMENIN. *Le Conseil d'État, son histoire à travers les documents d'époque*, Paris 1818, rééd. 1974.
- DEBRÉ, Jean Louis, voir CHAUSSINAND-NOGARET.
- DUCÉRÉ, Edouard. *Napoléon à Bayonne*, Bayonne 1898, rééd. J & D édit., 1994.
- ELLUL, Jacques. *Histoire des Institutions*. Tome 5 : Le XIX<sup>ème</sup> siècle, Paris : Presses Universitaires de France (collection Thémis). Nombreuses rééd.
- ELORZA, Antonio. *La ideología liberal en la Ilustración española*, Madrid: Tachos, 1970 .
- ESCUADERO, José Antonio. *Los cambios ministeriales a fines del Antiguo Régimen (1975)*, Madrid : CEPC, 1997.
- FAYARD, Jean-François ; TULARD Jean ; FIERRO Alfred. *Histoire et Dictionnaire de la Révolution française*, Paris : Robert Laffont (collect. Bouquins), 1987, rééd. 2008.
- FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio. *La Constitución de Bayona (1808)*, Madrid: lustel, 2007.
- FIERRO, Alfred, voir FAYARD.

- GALINDEZ, Jesús de. "Actuación de los diputados en la asamblea constituyente de Bayona-1808", *Eusko Jakintza*, n° 23, 1949, p. 217-239.
- GODECHOT, Jacques. *Les constitutions de la France depuis 1789*, 1970, réed. Paris : Flammarion, 1987.
- GRANDMAISON, Geoffroy de. *Correspondance du Comte de la Forest, ambassadeur de France en Espagne (1808-1813)*, Paris : A.Picard et fils, 1905-1913, Tome 1, p. 49-50.
- HAROUEL, Jean-Louis ; SAUTEL Gérard. *Histoire des Institutions publiques depuis la Révolution*, Paris : Dalloz (Précis Dalloz), 1997.
- HOCQUELLET, Richard. *Résistance et Révolution durant l'occupation napoléonienne en Espagne, 1808-1812*, Paris : La Boutique de l'Histoire, 2001.
- JOUVENEL de, Bertrand. *Essai sur la politique de Jean-Jacques Rousseau*, Paris : Hachette, Pluriel, 2005 (J.J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, 1762).
- LENTZ, Thierry. *Nouvelles histoire du 1<sup>er</sup> Empire*. Tome 3 : *La France et l'Europe de Napoléon (1804-1814)*, Paris : Fayard, 2007.
- LENTZ, Thierry ; sous la dir. de BRANDA, Pierre ; PINAUD, Pierre-François ; ZACHARIE, Clémence. *Quand Napoléon inventait la France. Dictionnaire des institutions politiques, administratives et de cour du Consulat et de l'Empire*, Paris : Tallandier, 2008.
- LÓPEZ TABAR, Juan. *Los famosos traidores, los Afrancesados, durante la crisis del Antiguo Régimen (1808-1833)*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2001.
- MALAFOSSE, de Jehan. *Histoire des Institutions et des Régimes politiques de la Révolution à la IV<sup>ème</sup> république*, Paris : Montchrestien, 1975.
- MALYE, François. *Napoléon et la folie espagnole*, Paris : Tallandier, 2007.
- MARTÍNEZ PÉREZ. « La Constitución de Bayona y la experiencia constitucional josefina », Dans: *Historia y política*, n°19 , 2008 ; p. 151-171.
- MATRAT, Jean. *Robespierre ou la Tyrannie de la Majorité*, Paris : Hachette, 1971.
- MERCADER RIBA, Juan. *José Bonaparte rey de España, 1808-1813. Estructura del Estado español bonapartista*, Madrid: CSIC, 1983.
- MONTESQUIEU. *L'esprit des lois (1748)*, Paris: Larousse (coll. Petits classiques Larousse), 1995.
- MORABITO, Marcel, voir BOURMAUD Daniel.
- MORABITO, Marcel. *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Paris : Montchrestien, 9<sup>ème</sup> édit. 2006.
- PINAUD, Pierre-François, voir : Lentz Thierry.
- PORTILLO VALDÉS, José María. "Revolución de nación. Orígenes de la cultura constitucional en España, 1780-1812", *Boletín oficial del Estado. Centro de estudios políticos y constitucional*, Madrid, 2000, p. 27-155.
- RIALS, Stéphane. *La déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris : Hachette, 1988.
- SANZ CID, Carlos. *La Constitución de Bayona*, Madrid: Reus, 1922.
- TULARD, Jean, voir FAYARD Jean-François.

Lafourcade, Maïté: Des premières constitutions françaises à la Constitution de Bayonne

TULARD, Jean. *Napoléon, le pouvoir, la nation, la légende*, Paris : Le livre de poche, 1997.

TULARD, Jean. *Dictionnaire Napoléon (2 vol.)*, Paris : Fayard, 1999.

TULARD, Jean. *Napoléon*, Paris : Fayard, 2006.

ZACHARIE, Clémence, voir : LENTZ, Thierry.