

FRANCIS DELPÉRÉE

NAPOLÉON ET LES CONSTITUTIONS

Au cœur de Bruxelles, serpente la rue de l'Orangerie, encore appelée rue Henri Beyaert. Elle relie la rue Ducale à la rue de Louvain. Elle est, depuis quelques années, réservée à la circulation des assemblées parlementaires.

Il y a cent-soixante-quatorze ans, un vieillard s'y installe, au numéro 21. Puis, quelques mois plus tard, au numéro 129 — non loin, ô ironie de l'histoire, de ce qui est aujourd'hui le dos de l'ambassade de France. Ce vieillard, ce proscrit, à la démarche lente, à la voix sourde qu'éclairent quelques tonalités de l'accent provençal, aux yeux abimés par l'âge et l'étude, c'est Emmanuel Siéyès. L'abbé Siéyès.

Jean-Denis Bredin lui a consacré un livre-fleuve, qui porte en sous-titre « La clé de la révolution française ». Il nous le rappelle : Siéyès vit à Bruxelles de 1816 à 1830. Il aime à se promener avec un autre exilé notoire, le peintre David, sous les frondaisons du parc de Bruxelles. Tous deux progressent sur un chemin qu'ils ont surnommé l'« allée des Veuves ». Ils avancent à pas lents. Ils devisent entre eux.

J'imagine, un instant, leur dialogue. *De quoi* parlent-ils, sinon de la France, de la Révolution, de la monarchie ? Mais, par-dessus tout, ils parlent de la Constitution ou, plus exactement, de ces Constitutions innombrables que le cerveau infatigable de Siéyès a pu concevoir et parfois mettre en vigueur. *De qui* parlent nos deux proscrits, sinon des absents, des disparus, de ceux qui viennent d'être grâciés ? Mais, par-dessus tout, ils parlent de Napoléon ou, plus exactement, des multiples personnages qu'incarne le fondateur de l'Empire. Avec cette question essentielle : Napoléon a-t-il servi, en tout ou en partie, à un moment ou à un autre, la cause constitutionnelle ?

Je voudrais, un instant, m'immiscer dans la conversation d'Emmanuel Siéyès et de Louis David. Je voudrais écouter leur avis sur l'apport de Napoléon à la science des Constitutions. Je voudrais me promener, avec eux, dans le parc de Bruxelles...

Siéyès, le premier, prend la parole.

– *Depuis trente ans, je suis obsédé par l'idée de la Constitution. Au mois de janvier 1789, j'ai publié Qu'est-ce que le Tiers-État ? J'y écris notamment ceci : La Constitution est règle fondamentale, parce que les corps qui existent et agissent par elle ne peuvent point y toucher. Quelques mois plus tard, en août, je souscris à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui proclame, dans son article 16, que toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de Constitution.*

Depuis lors, je n'ai cessé, et ne cesserai d'agir dans cette préoccupation. Donner à la France la Constitution qui lui convienne, qui jette les bases de l'ordre social, qui établisse les règles de répartition des pouvoirs, qui organise le contrôle des autorités publiques. Sans Constitution, il n'y a pas d'État. Je veux dire : d'État moderne. Sans Constitution, le pouvoir appartient aux plus forts ou aux plus malins. Avec une Constitution, au contraire, le pouvoir est attribué à ceux que la Constitution désigne et selon les procédures qu'elles prescrit.

Telle est la règle d'or. Il convient de rédiger une Constitution pour procurer à l'État ses assises institutionnelles. Pour lui donner les moyens d'agir dans l'ordre, la continuité et le respect des libertés.

David interrompt un instant le monologue.

– *Si je vous comprends bien, Siéyès, le mérite, ou l'habileté, de Bonaparte a été de ne pas ranger la rédaction de la Constitution au rayon des travaux inutiles. Le consulat, le directoire, l'empire... Ce sont des régimes politiques profondément différents, mais, toujours, Bonaparte a recouru à la forme constitutionnelle.*

Siéyès ne manque pas d'enchérir.

– *Selon moi, dit-il, Bonaparte accrédite l'idée que la rédaction d'un document constitutionnel est le mode normal d'organisation de l'État. Il instaure la tradition constitutionnelle. Il assure la transition avec des formes plus achevées et plus élaborées dont les Constitutions du XIX^e siècle nous fourniront peut-être l'exemple.*

Ou, si vous préférez, Bonaparte retient la leçon de la Révolution. Il assure le sacre de la Constitution, en même temps qu'il prépare le sien propre. Voilà, mon cher David, ce que je lis en arrière-plan de ce « Sacre » que vous avez vous-même immortalisé...

Louis David reprend la parole.

– *Vous voici fort indulgent, mon cher Siéyès. Dans un autre tableau, je vous ai représenté à l'avant-plan du « Jeu de Paume ». Bailly est dressé sur la table. Vous, en habit ivoire, vous êtes assis, vous écrivez, vous rédigez l'un de ces libelles dont vous avez le secret et qui ont permis le développement du mouvement constitutionnel.*

Vous êtes l'inspirateur, sinon l'auteur, de la Déclaration des droits de l'homme. Vous reconnaitrez avec moi que les Constitutions napoléoniennes sont singulièrement

muettes sur ce point. D'ailleurs Bonaparte n'a jamais caché ses idées à ce sujet. Rappelez-vous ce qu'il écrivait : Il y a un gouvernement, des pouvoirs ; mais tout le reste de la nation, qu'est-ce ? Des grains de sable. Est-ce là le langage des droits de l'homme ? Est-ce là l'expression des droits du citoyen ?

Siéyès l'interrompt avec vivacité.

— David, vous êtes victime d'une erreur d'optique. Les idées constitutionnelles de Napoléon, il ne faut pas seulement les chercher dans les Constitutions de l'An III, de l'An VIII, de l'An X. Il ne suffit pas de relire la Constitution impériale du 18 mai 1804. La philosophie constitutionnelle de Napoléon, je la découvre aussi dans un code civil qui, par ses formulations résolument modernes, résistera — je peux vous l'assurer — à l'usure du temps.

Quel plus beau message de liberté que la confiance faite aux individus d'établir eux-mêmes, par contrat, la loi à laquelle ils seront soumis ! Quel hymne plus profond à la propriété, ce droit inviolable et sacré — pour les hommes de 89 —, que cette affirmation du droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue ! Quel discours plus réaliste sur la solidarité que cette exigence de réparer le dommage causé à autrui, tant il est vrai, comme dit encore la déclaration, que la liberté constitue à ne faire que ce qui ne nuit pas à autrui !

La philosophie du Code civil, c'est aussi la philosophie de la Déclaration de 1789. Elle commande, me semble-t-il, une lecture plus indulgente des Constitutions napoléoniennes.

— J'en conviens volontiers, reprend David. Même si ne je suis pas sûr que les générations futures pratiqueront toujours cette lecture synoptique des deux instruments fondateurs de 1804 : le Code civil et la Constitution.

Mais me permettez-vous une question ? Le message constitutionnel de Napoléon est-il clair à souhait ? N'a-t-il pas évolué avec le temps ? N'a-t-il pas pris des tonalités différentes, compte tenu de l'état social de la France ou du succès des armes ? Vous-même, Siéyès, lui avez-vous toujours apporté un même constant concours ? Ne prenez pas mal ces paroles imprudentes. Les temps changent. Pourquoi les Constitutions et les idées politiques qui animent ceux qui les rédigent ne subiraient-elles pas les mêmes évolutions ?

Ce n'est pas manquer de respect à l'Empereur que de dire aujourd'hui qu'il n'a pas toujours manifesté rigueur et constance dans ses choix constitutionnels.

— C'est vrai, dit Siéyès comme si l'interpellation du peintre le faisait soudainement sortir de ses pensées. Il s'arrête un moment, puis reprenant la marche, il poursuit son propos.

— Vingt-cinq années qui ont fait la France... Vingt-cinq années de turbulences constitutionnelles... Vingt-cinq années de réflexion quotidienne sur le pouvoir...

Le pouvoir placé — grâce à moi — dans la Nation, le pouvoir lâché par des mains débiles, le pouvoir repris par les mains de fer des Jacobins, le pouvoir laissé en jachère et bientôt ramassé par un général d'armée.

Le 18 Brumaire, je me suis exclamé : « Il me faut une épée ». Ce n'était pas, bien sûr, pour trancher les liens d'avec la Constitution, c'était pour la protéger et pour mieux la défendre. Mais, je peux vous l'avouer, aujourd'hui, dit-il, avec un sourire amer, je crois avoir été mal compris. Certains, et non des moindres, ont pris mes paroles à la lettre...

— Vous voulez dire : Bonaparte ? murmure Louis David.

Siéyès ne répond pas tout de suite. Il ajoute, cependant :

— Qui peut prétendre connaître l'Empereur ? Moi-même, j'ai été à ses côtés, pendant plus de dix ans. Nous étions très différents par l'âge, l'expérience et le caractère. Nous avons néanmoins partagé les mêmes vertus de discernement, les mêmes aptitudes à comprendre les événements et les mentalités. Mais aujourd'hui encore, je ne suis pas sûr de connaître l'Empereur. Reconnaissez-le, David, l'Empereur a offert plusieurs visages. Pas seulement au portraitiste. Mais aussi à la France et au monde...

Il y a Bonaparte, le jeune officier de la Révolution qui promet à ses soldats de franchir les montagnes avec la rapidité de l'aigle. Pour quoi faire ? Rappelez-vous ses paroles dès 1797 : Pour maintenir la Constitution et défendre la liberté.

— Et pourtant, observe David, nous ne sommes pas loin de la conjuration de Brumaire. Bonaparte entre au château de Saint-Cloud, dans l'Orangerie. C'est là que siège le Conseil des Cinq cents. Il y est accueilli par des cris hostiles : « À bas le dictateur, hors-la-loi, vive la Constitution ! ». Il se rend dans le salon d'Apollon, là où siège le Conseil des Anciens. Là aussi, un parlementaire l'interpelle : « Et la Constitution ? » Mais lui explose : « La Constitution, vous l'avez vous-même anéantie. Au 18 Fructidor, vous l'avez violée, vous l'avez violée au 22 Floréal, vous l'avez violée au 30 Prairial. Elle n'obtient plus le respect de personne. » Reconnaissez, Siéyès, que ce discours ne témoigne pas d'un grand respect ni pour la Constitution, ni pour les assemblées qui doivent l'appliquer !

— En réalité, dit Siéyès, Napoléon perce déjà sous Bonaparte. Nous y devinons les propos qui seront tenus, plus tard, sous le Consulat et sous l'Empire : Il n'y a de représentant en France que moi. Cinq millions de votants m'ont porté successivement au Consulat, au Consulat à vie, à l'Empire. S'il y a une autorité ou un individu en France qui puisse en dire autant, qu'il se présente. Il pourra rivaliser avec moi. Cette conception ne peut évidemment qu'engendrer une forme de personnalisation du pouvoir.

Il y a encore « le revenant de l'île d'Elbe » qui, reniant le passé impérial, demande...

— À Benjamin Constant, interrompt David.

– Vous avez raison, dit Siéyès. *L'Empereur ne me demande pas à moi, mais à Benjamin Constant de préparer à la hâte une Constitution libérale : avec des discussions politiques, des élections libres, des ministres responsables, la liberté de presse... Je vieillis, concède alors l'empereur... On n'est plus à quarante-cinq ans ce qu'on était à trente... Le repos d'un roi constitutionnel peut me convenir... Il conviendra plus surement encore à mon fils. L'acte additionnel aux Constitutions de l'Empire, auquel je n'ai pas participé, mais qui me valut le titre de pair de France, traduit ces préoccupations nouvelles.*

– Nous voici à dresser les bilans, reprend David. Mais, demain, quels seront les résultats de cette action constitutionnelle, brusquement interrompue en 1815 ? Peut-on espérer que l'histoire retiendra quelque disposition constitutionnelle au même titre qu'Arcole ou Wagram ? Un chef de guerre peut-il être en même temps chef d'État ? Les conquêtes institutionnelles sont-elles vouées à la même pérennité que les conquêtes de territoire ?

À ces mots, Siéyès se redresse. Lui qui, depuis le début de la conversation, a paru tour à tour abattu et agité, trouve soudain la sérénité. Il se tourne vers Louis David. Il le regarde fixement et dit :

– *Les conquêtes territoriales n'ont qu'un temps. Seuls les changements politiques durent, seuls ils affectent en profondeur l'état de la société. Les changements intervenus depuis un quart de siècle ne répondent pas tous à mes vœux. Mais je suis convaincu que quelques-uns d'entre eux nous survivront et commanderont les générations à venir.*

Un seul exemple. À l'occasion de la discussion de la Constitution de l'an III, je lance l'idée de la jurie constitutionnaire, sorte de conseil des sages qui, selon l'expression utilisée à cette époque, aurait dû réaliser le perfectionnement gradué de l'art constitutionnel. Je proposais qu'il censure les actes inconstitutionnels de l'autorité publique et qu'il veille à l'application effective des principes qui fondent la République. J'envisageais une cour constitutionnelle et, en même temps, un tribunal des droits de l'homme, avant la lettre... L'idée ne fut pas acceptée sur le moment. Mais Napoléon et la Constitution de 1804 retiennent l'idée du contrôle de la constitutionnalité des lois et confient cette responsabilité au Sénat. Depuis lors, la formule a été abandonnée. Mais d'autres générations nous donneront raison. Patience... En France ou ailleurs, le contrôle juridictionnel des lois est promis à un bel avenir.

– À quoi sert-il d'avoir raison trop tôt ? demande malicieusement Louis David. Quand je peignis la mort de Marat, je pus croire que l'assassinat de l'Ami du peuple marquait, de manière paradoxale, l'acte de décès de l'ancien régime. Mais où en sommes-nous, une fois les aigles brisées ? Les idéaux de la Révolution ne se sont-ils pas envolés ? Les réformes institutionnelles qui ont pu être réalisées ne sont-elles pas anéanties ? Excusez-vous mon scepticisme ? Mais quel gâchis, quel temps gaspillé, quelle énergie perdue !

Je n'ai qu'une passion, qu'une maitresse, disait crument l'Empereur. C'est la France. Je couche avec elle. Elle ne m'a jamais manqué. *Mais la France lui a-t-elle rendu cet amour-passion ? Et ne se détourne-t-elle pas aujourd'hui de celui qui a prétendu bousculer ses structures autant que ses mentalités ?*

– Napoléon, réplique sans ménagement Siéyès, *reste le* jeune aventurier qui couche avec la république quand il a besoin de la trouver dans son lit.

Querelle d'amoureux déçus ? Je ne sais. Mais c'est sans doute le moment où je crois pouvoir m'immiscer, sur la pointe des pieds, dans la conversation d'Emmanuel Siéyès et de Louis David. Avec l'avantage que confère le recul du temps, il est permis, en effet, de considérer que l'héritage constitutionnel de Napoléon se résume en trois mots : unité, gouvernement et administration.

L'unité, celle du pays, celle qui transcende les groupes, les classes, les régions, celle qui permet à une loi, la même pour tous, d'exprimer la volonté nationale.

Le gouvernement qui implique, comme l'a souligné Marcel Prelot, la plénitude de l'action directe quant aux affaires de l'État. Le gouvernement qui bouscule la théorie de la séparation des pouvoirs et qui, préfigurant certaines formes de l'État moderne, s'inscrit comme la pierre angulaire de la société politique.

L'administration qui donne à l'action publique ses soubassements. *La loi*, écrit Napoléon, *doit se borner à poser un principe général*. Les détails ne peuvent surcharger la loi : *Ils sont tous du ressort de l'administration publique*. Les ministères, les forces armées, les écoles et les universités trouvent dans ces préceptes les règles essentielles de leur organisation.

Napoléon et les Constitutions, quel curieux sujet !

Le 4 nivôse an VIII, jour de Noël, le Consulat est proclamé. Bonaparte est Premier consul. Les journaux célèbrent la nouvelle Constitution, qui est proclamée dans la rue au son des roulements de tambours. Des badauds s'approchent. Ils interrogent à la cantonade : « Eh bien, qu'y a-t-il dans la Constitution ? » La réponse ne se fait pas attendre : « Il y a Buonaparte. »

Cette réponse-là, c'est celle de la Nation, on dirait aujourd'hui, celle du peuple.

Napoléon n'a légué ni à son pays, ni à la Belgique, dont le destin était, à ce moment, associé à celui de la France, une Constitution politique en bonne et due forme. Mais il leur a laissé une Constitution civile — qui nous régit encore — qu'il fonde sur les idées de liberté et de responsabilité. Il leur a laissé une Constitution qui commande encore aujourd'hui la vie de nos ministères et de nos régiments.

Telle est ma dernière question , celle que je sou mets à la sagacité de Siéyès et de David. La France et la Belgique confondues des années 1800 n'avaient-elles pas plus besoin d'une Constitution civile et d'une Constitution administrative que d'une Constitution politique ?

L'Empereur n'a pas besoin d'avocat, ni dans le parc de Bruxelles, ni ailleurs. Son œuvre témoigne pour lui. *Les hommes, disait-il, qui me reprochent de n'avoir pas assez donné de liberté aux Français sont de mauvaise foi ou ne savent pas qu'en 1804 quand j'ai mis la couronne sur ma tête, quatre-vingt-seize Français sur cent ne savaient pas lire et ne connaissaient de la liberté que le délire de Quatre-vingt-treize.*

Voilà bien la plus belle Constitution. Celle qui apprend à chacun à lire. À lire la Constitution, bien entendu. Et pourquoi pas à l'écrire, à la vivre, à la mettre chaque jour en pratique ?