

BENJAMIN CONSTANT ET L'ACTE ADDITIONNEL AUX CONSTITUTIONS DE L'EMPIRE DU 22 AVRIL 1815

Alain Laquièze

Pour Kurt Kloocke

« Les intentions sont libérales : la pratique sera despotique. »
(B. Constant, *Journaux intimes*, 31 mars 1815)

INTRODUCTION.- I. LA PLACE PRÉPONDÉRANTE DE BENJAMIN CONSTANT DANS L'ÉLABORATION DE L'ACTE ADDITIONNEL.- II. UNE LÉGITIMITÉ COMPOSITE.- 2.1. La conception de la légitimité selon Napoléon.- 2.2. La conception de la légitimité selon Benjamin Constant.- 2.3. La légitimité dans l'Acte additionnel.- III. UN AGENCEMENT INSTITUTIONNEL PARTICULIER: PRÉPONDÉRANCE IMPÉRIALE ET ABSENCE DU PARLEMENTARISME.- IV. CONCLUSION: L'ACTE ADDITIONNEL, «CHARTRE AMÉLIORÉE» ?

INTRODUCTION

1. « On m'a désigné comme l'auteur de l'Acte additionnel auquel j'ai concouru, je l'avoue sans peine pour y insérer l'article sur la liberté de la presse, sur les jurés, sur le nombre de la représentation nationale, et sur la limitation des tribunaux militaires ; et cet Acte additionnel a été corrigé au Conseil d'Etat, à côté de moi, sur le même exemplaire, par M. le comte Molé, ministre aujourd'hui, et redevenu alors conseiller d'Etat le 23 mars, tandis que ma nomination est du 20 avril. »¹
2. Ainsi s'exprimait Benjamin Constant dans une brochure électorale publiée en 1817 qui venait confirmer ce que beaucoup avaient déjà subodoré, à savoir qu'il était le principal inspirateur de l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815. Le publiciste royaliste, Montlosier, ne qualifiera-t-il pas l'Acte additionnel de « Benjamine », indiquant d'où venait selon lui l'origine du document ? Il ne faut cependant pas oublier que Constant ne dut de tenir la plume qu'à l'initiative de Napoléon et que les échanges ininterrompus qu'il eut avec l'Empereur, tout juste revenu de l'île d'Elbe, entre le 14 et 22 avril 1815, furent le véritable creuset, duquel est issu le manifeste constitutionnel des Cent-Jours. On peut raisonnablement se demander comment deux hommes aux destinées si différentes, l'un ayant dirigé pendant quinze ans le pays d'une poigne de fer, l'autre ayant été l'un de ses principaux

¹ *Seconde réponse de Benjamin Constant*, Paris, 1817, pp. 2-3 ; rééditée par M. Déchery, « un texte partiellement inédit de Benjamin Constant », *Annales Benjamin Constant*, 1999, n° 22, pp. 137-140.

opposants, ont pu se retrouver pour rédiger une constitution incontestablement libérale. Le poids des circonstances est ici décisif.

3. Napoléon, de retour en France au mois de mars 1815, avait pris rapidement conscience de la situation délicate, dans laquelle il se trouvait, qui n'était pas sans rappeler celle qu'avait connue Louis XVIII l'année précédente. Sa position était plus préoccupante encore, du fait des obstacles multiples qui se dressaient devant lui, provenant tant de l'étranger que de l'intérieur du pays. Dès le 13 mars, les puissances alliées, réunies à Vienne, avaient lancé une déclaration qui mettait Napoléon au ban de l'Europe. Le nouveau régime ne devait donc attendre aucun soutien des Etats étrangers ; l'Empereur ne se faisait d'ailleurs guère d'illusion sur les tentatives diplomatiques qu'il avait entreprises, afin de convaincre les membres de la coalition, de sa détermination d'abandonner toute politique agressive et expansionniste. La guerre paraissait inéluctable et sa préparation nécessitait la mobilisation de toutes les énergies, ce qui ne facilitait guère, à court terme, l'instauration d'un régime libéral².
4. De plus, l'Empereur se voyait confronté, en France même, à des revendications, voire à des oppositions, qui constituaient autant d'obstacles à surmonter. Ainsi, alors que son retour avait été rapidement accepté dans la plupart des départements, certaines provinces dans le sud et l'ouest du pays, dominées par les royalistes, manifestèrent leur hostilité, recourant à la résistance passive - refus de la conscription et du paiement de l'impôt, abstention des fonctions publiques ... - ou à la lutte armée. Celle-ci s'était plus particulièrement déclenchée en Bretagne et en Vendée, au mois d'avril, à l'annonce de l'application de la conscription. Napoléon dut dépêcher vingt mille hommes, sous le commandement du général Lamarque, pour venir à bout d'une révolte qui devait en réalité subsister jusqu'à la fin des Cent-Jours³.
5. Surtout, l'Empereur avait un choix politique de première importance à faire, confronté qu'il était à un contexte inédit, qui excluait en tout état de cause un retour au bonapartisme autoritaire, tel qu'il avait été pratiqué depuis le Consulat : devait-il, dans ces conditions, rétablir une dictature qui affirmerait cette fois sans ambiguïté son origine populaire et qui réitérerait les mots d'ordre de l'an II, de la Terreur à la patrie en danger, ou au contraire instaurer une monarchie libérale, comme le lui conseillaient certains de ses partisans - les Maret, La Bédoyère,

² Lors de sa première entrevue avec Benjamin Constant, le 14 avril 1815, Napoléon n'avait pas caché la gravité de la situation: « (...) je désire la paix », avait-il avoué au publiciste libéral, « et je ne l'obtiendrai qu'à force de victoires. Je ne veux point vous donner de fausses espérances ; je laisse dire qu'il y a des négociations : il n'y en a point. Je prévois une lutte difficile, une guerre longue. Pour la soutenir, il faut que la nation m'appuie ; mais en récompense, je le crois, elle exigera de la liberté. Elle en aura ... » : cité par B. Constant, *Mémoires sur les Cent-Jours*, préface, notes et commentaires d'O. Pozzo di Borgo, Paris, J.-J. Pauvert, 1961, p. 135.

³ V. Bertier de Sauvigny, *La Restauration, op. cit.*, pp. 107-108 ; E. Le Gallo, *Les Cent-Jours (...)*, thèse de lettres, Paris, Félix Alcan, 1924, pp. 129 et s.

Cambacérés ... - et les grands corps de l'Etat, le Conseil d'Etat, l'Institut et la Cour de Cassation entre autres ?

6. Bien qu'il ait été tenté, au moins au début, de raviver l'élan populaire de 93, allant jusqu'à se présenter comme un souverain sorti de la Révolution⁴, il répugnait cependant à suivre cette voie, craignant des conséquences néfastes, quant au maintien de la paix civile. En un mot, il ne voulait pas être, comme il se plaisait à le dire, « le roi d'une jacquerie »⁵. Il ne lui restait plus, dès lors, qu'à se rallier à la thèse libérale qui, à défaut d'obtenir le plein soutien du peuple, sans doute peu au fait des implications constitutionnelles qu'elle supposait, recevait en tout cas l'accord des élites. Ce ralliement ne fut toutefois pas effectué de gaieté de cœur par un homme qui avait, durant quinze années de gouvernement sans partage, affiché son mépris pour la protection des droits individuels et la discussion publique. Certains observateurs appréhendaient d'ailleurs que l'adhésion de l'Empereur à la monarchie libérale, dictée uniquement par les circonstances, ne constituât qu'un expédient momentané qui ne résisterait pas à une campagne militaire victorieuse⁶.
7. Toujours est-il que Napoléon se décida, dès son retour à Paris, à adopter des institutions libérales et à prendre l'initiative, pour ce faire, d'une nouvelle constitution. Après quelques hésitations, il rejeta l'hypothèse de la réunion d'une Constituante qui présentait à son goût trop de périls potentiels. L'Empereur craignait essentiellement, en recourant à un tel procédé, que les discussions constitutionnelles s'éternisent et qu'elles viennent à lui imposer des réformes plus avancées que ce qu'il était disposé à accorder⁷. Il voulait par conséquent, dans la mesure du possible, garder le contrôle du processus constituant. C'est pourquoi il prit le parti de nommer une commission spéciale qui aurait pour tâche

⁴ Les premières proclamations de Napoléon se présentaient en effet comme autant de manifestes en faveur de la tradition révolutionnaire. Le 28 février, il s'était adressé aux Français en ces termes : « Elevé au trône par votre choix, tout ce qui a été fait sans vous est illégitime. Depuis vingt-cinq ans, la France a de nouveaux intérêts, de nouvelles institutions, une nouvelle gloire qui ne peuvent être garantis que par un gouvernement national et par une dynastie créée dans ces nouvelles circonstances. » Le 6 mars, il justifiait son expédition en déclarant : « Un roi féodal ne peut plus convenir à la France, il lui faut un souverain sorti de la Révolution et ce souverain, c'est moi. » Le 8, il affirmait encore, devant les autorités de Grenoble, son souci de soustraire les Français « à la glèbe, au servage et au régime féodal » et de les délivrer du « joug » des Bourbons. Sur ces points, *ibid.*, pp. 50, 57 et 64.

⁵ Il est fort probable qu'il aurait reçu, dans cette hypothèse, un large soutien des Français qui avaient appréhendé durant la première Restauration, le retour à l'Ancien Régime et à ses privilèges. L'exilé de Sainte-Hélène regrettera par la suite de ne pas avoir opté pour cette solution. Outre Le Gallo, *op. cit.*, pp. 203-204, v. aussi F. Bluche, *Le bonapartisme : aux origines de la droite autoritaire (1800-1850)*, Paris, Nouvelles éditions latines, 1980, pp. 99 et s. ; H. Houssaye, 1815, t. 1, Paris, Perrin, 45^{ème} édition, 1904, in-16, pp. 496-498.

⁶ B. Constant, *op. cit.*, pp. 136-137 ; F. Villemain, *Souvenirs contemporains d'histoire et de littérature*, Paris, Didier, 1855, t. 2, pp. 177-178.

⁷ Sur cette question, v. notamment H. Houssaye, *op. cit.*, t. 1, pp. 540-541 ; L. Radiguet, *L'acte additionnel aux constitutions de l'Empire du 22 avril 1815*, Caen, E. Domin, 1911, pp. 103-107.

d'élaborer le texte constitutionnel, celui-ci étant par la suite soumis à l'acceptation du peuple, par la voie d'un plébiscite. L'assemblée du champ de mai qui avait été initialement désignée pour procéder à la réforme constitutionnelle voyait désormais son rôle restreint au recensement des votes exprimés lors du plébiscite⁸.

8. La commission spéciale, nommée par Napoléon à la fin du mois de mars, était composée de huit membres : les quatre ministres d'Etat, c'est-à-dire Regnault de Saint Jean d'Angély, Defermon, Boulay de la Meurthe et Merlin, auxquels venaient s'ajouter Cambacérès, Maret, Carnot et peut-être Roederer. Il s'agissait donc pour la plupart de fidèles de l'Empereur, acquis aux idées libérales, qui étaient favorables à une imitation des institutions anglaises. Carnot se démarqua toutefois de cette position dominante, en faisant valoir l'inadaptation du modèle d'outre-Manche, du fait notamment de l'absence d'une véritable aristocratie en France. L'ancien conventionnel proposait à la place un régime politique largement inspiré de celui prévu par la Constitution de l'an VIII, tout en accentuant son caractère démocratique. Son projet attribuait en réalité des prérogatives importantes à l'Empereur, chef de l'autorité exécutive, alors que les deux chambres, le Sénat et le Corps législatif, ne bénéficiaient que de pouvoirs réduits, particulièrement en matière législative. Ainsi, la chambre basse ne disposait ni du droit d'initiative, ni du droit d'amendement et il lui était en outre interdit de « censurer les actes d'aucune des autorités constituées » ; le Sénat était, quant à lui, cantonné à un statut de gardien constitutionnel. De fait, le rôle purement politique des organes délibérants était réduit à la portion congrue⁹.
9. Il semble que la commission, dans sa grande majorité, n'ait pas apprécié le projet de Carnot. Constatant que ses membres ne parvenaient pas à s'entendre rapidement sur un texte, l'Empereur, sur les conseils de plusieurs de ses proches - Fouché, Sébastiani, Joseph Bonaparte... - se résolut à consulter le principal publiciste des libéraux, Benjamin Constant, lui faisant miroiter au passage un poste de conseiller d'Etat qu'il devait d'ailleurs obtenir le 20 avril¹⁰.
10. On a abondamment glosé, non sans raison, à propos de la volte-face de Constant, celui-ci passant en une quinzaine de jours d'un soutien indéfectible à la monarchie de Louis XVIII à la collaboration, sans états d'âme, avec celui qu'il dénonçait, la veille encore, comme un tyran et un usurpateur. Son opposition à Napoléon n'était pourtant pas nouvelle. Ecarté du Tribunat en 1802, il avait été, au même titre que sa compagne

⁸ *Ibid.* Rappelons en effet que Napoléon avait déclaré dans un de ses décrets de Lyon : « Les collèges électoraux des départements de l'Empire seront réunis en assemblée extraordinaire au Champ de mai, afin de modifier nos Constitutions selon l'intérêt et la volonté de la nation. » (*ibid.*, p. 103).

⁹ V. H. Houssaye, *op. cit.*, t. 1, p. 543 ; L. Radiguet, *op. cit.*, pp. 139-145.

¹⁰ V. son acte de nomination in B. Constant, *Œuvres complètes*, Tübingen, Max Niemeyer Verlag, 2001, t. IX, 2, p. 950.

Germaine de Staël, un adversaire farouche du régime impérial et à ce titre, en butte à ses avanies. Sa situation d'opposant l'avait incité à une grande prudence éditoriale, sans le dissuader cependant de travailler à un grand livre sur la politique qui, s'il ne vit jamais le jour dans la forme selon laquelle il l'avait envisagé, devait servir de fondement à ses principaux ouvrages politiques, publiés ultérieurement¹¹.

11. C'est le cas de son traité *De l'esprit de conquête et de l'usurpation dans leurs rapports avec la civilisation européenne* qui fut publié, pour la première fois, en janvier 1814, et qui représentait en quelque sorte sa contribution à la lutte contre le despotisme napoléonien. En distinguant nettement l'usurpation de la monarchie héréditaire, en montrant que celle-ci était tout à fait compatible avec la liberté, il affirmait son credo anti-absolutiste et pro-libéral qui reposait sur une théorie originale de la légitimité, postulant l'accord, au moins tacite, des gouvernés et des gouvernants, ainsi que la relativité du choix d'un régime politique, pour la garantie de la liberté individuelle¹².

12. Il est dès lors compréhensible qu'à la fin de la première Restauration, Constant ait offert sa plume aux Bourbons, menacés par le retour impromptu de Napoléon. Après avoir présenté la Charte comme la principale protection contre les menées despotiques de l'usurpateur, dans un premier article, publié le 11 mars au *Journal de Paris*, il avait haussé le ton, dans un second article, paru cette fois dans le *Journal des Débats*, le 19 mars, en se livrant à une attaque violente contre Napoléon. Le publiciste libéral, se transformant en pamphlétaire, n'hésitait pas en effet à écrire : « Nous subirions sous Buonaparte, un gouvernement de mamelouks, son glaive seul nous gouvernerait (...) C'est Attila, c'est Gengis Khan, plus terrible et plus odieux, parce que les ressources de la civilisation sont à son usage ; on voit qu'il les prépare pour régulariser le massacre et pour administrer le pillage (...) », avant d'ajouter : « J'ai voulu la liberté sous diverses formes ; j'ai vu qu'elle était possible sous la monarchie. Je vois le Roi se rallier à la nation ; je n'irai pas, misérable transfuge, me traîner d'un pouvoir à l'autre, couvrir l'infamie par le

¹¹ Ce grand traité de politique, projeté par Constant, se composait de deux manuscrits qui n'ont été publiés que depuis peu. Il s'agit des *Fragments d'un ouvrage abandonné sur la possibilité d'une Constitution républicaine dans un grand pays*, édition établie par H. Grange, Paris, Aubier, 1991, 507 p., ainsi que des *Principes de politique applicables à tous les gouvernements*, introduction et notes par E. Hofmann, Genève, Droz, 1980, t. 2, 690 p. Sur l'importance de ces textes dans la production ultérieure du publiciste libéral, voir l'avertissement de Marcel Gauchet dans l'édition d'un choix de textes politiques de Constant, *Ecrits politiques*, Paris, Gallimard, coll. Folio Essais, 1997, pp. 111-115.

¹² V. la seconde partie de l'ouvrage *De l'esprit de conquête et de l'usurpation*, *ibid.*, pp. 179 et s. ; v. également le commentaire de K. Kloocke, *Benjamin Constant, une biographie intellectuelle*, Genève, Droz, 1984, pp. 187-189. Il semble toutefois que Constant ait été gêné a posteriori par le caractère réactionnaire de certaines parties de son ouvrage, ce qui expliquerait certaines de ses corrections ultérieures. Sur les conditions de rédaction de l'ouvrage et les embarras de son auteur, v. S. Holmes, *Benjamin Constant et la genèse du libéralisme moderne*, traduit de l'anglais par O. Champeau, Paris, P.U.F., coll. Léviathan, 1994, pp. 287 et s.

sophisme et balbutier des mots profanés pour racheter une vie honteuse. »¹³

13. Napoléon étant rentré à Paris le 20 mars, Constant préféra alors s'éloigner ; « courant la poste », il se rendit à Angers, puis en Vendée ; mais ne trouvant pas en province les soutiens qu'il espérait, il revint le 27 mars au soir dans la capitale. Dès le lendemain, il entra en contact avec le nouveau milieu politique. Fouché, le général Sébastiani et Joseph Bonaparte semblent avoir été les principaux artisans de son rapprochement avec l'Empereur¹⁴. Les premiers jours d'avril sont consacrés à la rédaction, à partir de ses manuscrits de 1806, des *Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France* qui sortent de presse le 29 mai 1815 et dont le contenu présente une étroite parenté avec celui de l'Acte additionnel.
14. Le 14 avril, Benjamin Constant fut invité à se rendre chez Napoléon ; après une longue entrevue dont il sortit visiblement charmé, il se vit confier la tâche de rédiger pour le lendemain un projet de constitution libérale¹⁵, l'Empereur semblant s'être fait une raison sur ce point¹⁶. Dès lors, les deux hommes se virent quotidiennement pour mettre au point le texte constitutionnel.
15. On a eu beau jeu de stigmatiser le contraste entre l'intransigeance du discours et la faiblesse de caractère d'un homme qui devait se rallier aussi rapidement au conquérant abhorré. Il est vrai que l'événement constitue un retournement sans équivalent dans l'histoire politique

¹³ Sur l'action de Benjamin Constant à la fin de la Restauration, v. la préface d'O. Pozzo di Borgo aux *Mémoires sur les Cent-Jours*, *op. cit.*, pp. XXIII-XXVI ; v. aussi P. Bastid, *Benjamin Constant et sa doctrine*, Paris, Armand Colin, 1966, t. 1, pp. 278-281. L'article du 19 mars apparaissait de toute façon comme une initiative maladroite et vaine, dans une situation déjà très compromise pour la royauté. Fontanes, l'ancien grand-maître de l'université, avait ainsi confié à Villemain : « Benjamin de Constant, qui écoute fort l'harmonie d'une de ces voix (traduisons : Madame Récamier. A.L.), et qui s'est rencontré là avec le comte Mathieu de Montmorency, M. de Damas, le duc de Laval, M. de Forbin, s'est échauffé la tête. Il a fait un amalgame de la légitimité, dont il se souciait peu, du gouvernement représentatif et de M. de La Fayette ; et il a fulminé son article de ce matin, avec plus de colère que de confiance, je crois. Tout cela est tardif et impuissant (...) » : cité par Villemain, *op. cit.*, t. 2, pp. 34-35.

¹⁴ V. K. Kloocke, « historique du texte de l'Acte additionnel », in B. Constant, *Œuvres complètes*, Tübingen, Max Niemeyer Verlag, 2001, t. IX, 2, spéc. p. 567.

¹⁵ Il note dans son journal intime du 14 avril 1815 : « Longue conversation. C'est un homme étonnant. Demain je lui porte un projet de constitution. » (*Journaux intimes*, Paris, Gallimard, 1952, p. 438.

¹⁶ Napoléon aurait notamment dit à Constant : « Voyez donc ce qui vous semble possible ; apportez-moi vos idées. Des discussions publiques, des élections libres, des ministres responsables, la liberté de la presse, je veux tout cela (...) La liberté de la presse surtout ; l'étouffer est absurde. Je suis convaincu sur cet article (...) », avant de faire cet aveu résigné : « la situation est neuve. Je ne demande pas mieux que d'être éclairé. Je vieillis. 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 sûrement encore à mon fils. » : cité par Constant, *Mémoires sur les Cent-Jours*, *op. cit.*, p. 135.

française¹⁷. Les motifs du ralliement de Constant à l'Empire sont multiples et lui-même a tenté de justifier sa conduite¹⁸, sans échapper cependant aux jugements sévères - et parfois partiels - de la postérité¹⁹. L'ambition de jouer un rôle politique majeur, la conscience d'avoir soutenu la cause du parti royaliste à un moment où celui-ci n'y croyait plus lui-même, le désir d'être reconnu dans un pays, où il était encore considéré comme un étranger, la préoccupation de mettre fin à des embarras financiers qui le poussaient à briguer une place dotée d'appointements substantiels, le souci de se faire valoir auprès de Madame Récamier, dont il s'était fortement entiché, sont autant de facteurs, susceptibles d'éclairer la volte-face de l'écrivain libéral. Ils ne sauraient néanmoins occulter, sous le masque du courtisan avide et sans scrupules, le théoricien politique, fidèle à ses idées, qui s'attachait prioritairement à promouvoir la défense de la liberté individuelle, rendue possible par la limitation du champ d'action de la souveraineté du peuple et reléguant du même coup au second plan la question du régime politique.

16. Dans cette optique, les arguments fournis par Constant dans ses mémoires pour expliquer son ralliement - notamment, sa détermination de s'opposer à la fois à la dictature napoléonienne et à la Contre-Révolution²⁰ - ne doivent pas être compris comme de simples prétextes, mais comme la ferme intention d'imposer, ne serait-ce que par leur proclamation, des principes auxquels il tenait tout particulièrement. Au-delà, ou plutôt à côté d'un opportunisme difficilement niable, ne faudrait-il donc pas voir également dans la démarche de l'écrivain libéral, la croyance en un idéalisme dépassant l'obstacle du réalisme gouvernemental, en bref la consécration de la suprématie des idées face au pragmatisme du gouvernant ? C'est ce qui semble en tout cas ressortir de ses propos tenus à l'époque des Cent-Jours, dont Villemain s'est fait l'écho : « (...) dans ces conversations du soir chez M. Suard, il échappait à M. Benjamin de Constant de s'extasier sur la résignation constitutionnelle de l'Empereur, sur sa disposition à comprendre tous les scrupules de légalité. Il n'osait dire que ce fut une conversion de cœur ; mais le changement lui semblait explicable par la profonde discussion qui avait eu lieu devant Sa Majesté, et par une sorte de nécessité logique, à laquelle un si grand esprit ne pouvait se dérober. « Le passé, disait-il, est la faute de tout le monde : le Sénat, les ministres, le Corps

¹⁷ Sur ce point, v. les observations de S. Rials, « La question constitutionnelle en 1814-1815 : dispersion des légitimités et convergence des techniques », in *Révolution et Contre-Révolution au XIX^{ème} siècle*, Paris, D.U.C./Albatros, 1987, pp. 133-135.

¹⁸ On se reportera au chapitre XX des *Principes de politique (...)*, publiés en mai 1815 (v. *Ecrits politiques*, op. cit., pp. 502-506) ainsi qu'aux *Mémoires sur les Cent-Jours*, op. cit., pp. 121 et s.

¹⁹ V. notamment les ouvrages d'Henri Guillemin, *Benjamin Constant muscadin*, Paris, Gallimard, 1958 et *Madame de Staël, Benjamin Constant et Napoléon*, Paris, Plon, 1959.

²⁰ V. Constant, *Mémoires sur les Cent-Jours*, op. cit., pp. 121-123 et 125-128. Dans son journal du 19 avril 1815, Constant note : « Si ma nomination a lieu, je me lance tout à fait, sans abjurer aucun principe. » (*Journaux intimes*, op. cit., p. 438.

législatif nous avaient gâté l'Empereur. Nous le reconquérons, chaque jour, aux vrais principes. » Il disait cela sérieusement; puis, habitué à se tirer par une plaisanterie d'un embarras de conscience, et à se moquer parfois un peu de lui-même, pour prévenir les autres, il lui arrivait d'ajouter : « Après tout, je ne garantis pas que ces excellents symptômes constitutionnels tiennent contre une grande bataille gagnée. Mais que voulez-vous? Il faut se féliciter de ce qui est acquis, et bien présumer du reste. La reconnaissance spéculative des principes est toujours un grand point d'obtenu. Un jour, nous emportons le Jury ; un autre jour, la responsabilité des ministres ; un autre jour, la liberté définitive de la presse, et la preuve légale contre les fonctionnaires : c'est toujours beaucoup, en attendant la paix générale. » ²¹

17. Ce long passage montre bien à notre sens que la lucidité affichée de Constant se doublait de la prétention hardie de convaincre l'Empereur, par la force des arguments et la publicité de grands principes, que la victoire de la cause libérale était inéluctable. On ne peut s'empêcher ici de penser à la vieille ambition du philosophe, de conseiller au tyran une gestion sage des affaires, à l'instar d'un Platon essayant vainement de guider Denys de Syracuse, sur la voie du bon gouvernement²².

18. Quelle est la part exacte de Benjamin Constant dans la rédaction de l'Acte additionnel ? L'étude des travaux préparatoires montre qu'il fut, aux côtés de Napoléon, la cheville ouvrière de cet édifice constitutionnel. Sa place prépondérante dans les débats (I) ne signifie pas toutefois que sa parole fut toujours écoutée. Une analyse approfondie du texte constitutionnel révèle effectivement qu'il dut céder face aux exigences impériales, en ce qui concerne la question de la légitimité. Le préambule de l'Acte additionnel consacre une légitimité composite, plus proche des convictions de Napoléon que de celles de l'auteur des *Principes de politique* (II). On retrouve en revanche la patte de ce dernier quant à la question de l'aménagement des pouvoirs, ce qui ne signifie pas pour autant qu'il donne naissance, comme on a pu le dire parfois, à un régime parlementaire (III).

I. LA PLACE PRÉPONDERANTE DE BENJAMIN CONSTANT DANS L'ÉLABORATION DE L'ACTE ADDITIONNEL

19. Kurt Kloocke s'est efforcé de reconstituer, dans une recherche récente publiée dans les *Œuvres complètes* de Benjamin Constant, les étapes successives de l'élaboration de l'Acte additionnel qui eurent lieu du 14 au 22 avril 1815²³. Comme l'y invitait Napoléon, Constant a soumis dès le

²¹ F. Villemain, *op. cit.*, t. 2, pp. 177-178.

²² Sur l'état psychologique de Constant au tout début des Cent-Jours, on se reportera aux analyses de Marcel Gauchet, *De la liberté chez les modernes*, *op. cit.*, pp.17-18 et de S. Holmes, *op. cit.*, pp. 27-28.

²³ Nous nous inspirons ici de la recherche de K. Kloocke, *op. cit.*, t. IX, 2, pp. 566 et s.

15 avril, un premier projet qui n'a eu, semble-t-il, que peu de succès²⁴. Néanmoins, il a vraisemblablement été utilisé pour confectionner un second texte, doté d'un préambule inspiré sans doute par l'Empereur, et de 44 articles portant sur l'aménagement des institutions – notamment un bicaméralisme aristocratique, le renouvellement intégral de la Chambre des représentants tous les cinq ans, la compatibilité des fonctions de ministre et de député, le droit de dissolution de la Chambre des représentants accordé à l'Empereur, la responsabilité ministérielle, le maintien du jury populaire, l'énoncé des droits des citoyens, tels que le principe d'égalité devant la loi, la liberté religieuse, la liberté de la presse... - que l'on peut vraisemblablement attribuer au publiciste libéral²⁵. Ce projet, remis à Napoléon le 18 avril, est plus apprécié, mais il est encore amendé pour aboutir à une troisième version, comportant toujours un préambule et désormais 73 articles. C'est cette mouture qui sera imprimée et soumise pour discussion au Conseil d'Etat, à partir du 20 avril²⁶. Enfin, le texte définitif de l'Acte additionnel est issu de cette version imprimée et corrigée à la main par le comte Molé et Constant, au sein du Conseil d'Etat²⁷. Le manuscrit qui reproduit le texte de l'imprimé ainsi corrigé est le texte officiel, signé par Napoléon²⁸ et publié ensuite dans le *Bulletin des lois*.

20. Au cours de ses entretiens avec Constant, Napoléon paraît avoir été séduit par la personnalité de son interlocuteur ; il portera d'ailleurs un jugement flatteur sur lui : « C'est un homme de grand talent, il est fort de raisonnement », avouera-t-il ainsi à la reine Hortense²⁹. Cette entente

²⁴ Dans son journal intime, Constant note, désabusé : « Mon projet de constitution a eu peu de succès. Ce n'est pas précisément de la liberté qu'on veut. Travail autre qu'il me demande et qui me déplaît. » (*Journaux intimes*, *op. cit.*, p. 438.)

²⁵ Ce texte comporte en effet de nombreux points communs avec le projet de constitution qu'avait présenté Constant dans ses *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, H. Nicolle, 1814 : v. les notes très éclairantes de K. Kloocke sous ce projet de constitution, *op. cit.*, t. IX, 2, pp. 575-591.

²⁶ V. cette troisième version, *ibid.*, t. IX, 2, pp. 593-610.

²⁷ Les Archives Nationales conserve la version imprimée avec les corrections manuscrites : AF IV 859/12, pl. 6989, pièce 18 (v. la reproduction de deux pages de ce document dans les *Œuvres complètes de B. Constant*, *op. cit.*, t. IX, 2, pp. 573 et 590.)

²⁸ *Ibid.*, t. IX, 2, pp. 611-622. Signalons toutefois que Léon Radiguet avait déjà exhumé des Archives Nationales, les trois projets d'Acte additionnel précités ; la première mouture du document, analysée par Radiguet, était le texte manuscrit, ne portant ni date, ni signature, et ne comptant que 44 articles. Sa forme manuscrite et la brièveté de son contenu qui annonçait néanmoins l'essentiel du texte définitif faisaient dire à cet auteur que ce texte était antérieur aux deux exemplaires imprimés et qu'il était le projet de Constant, revu par Napoléon, avant sa soumission à la commission constitutionnelle et au Conseil d'Etat (Sur ces trois projets, v. L. Radiguet, *op. cit.*, pp. 166-169 et l'appendice 1, pp. 434-467, qui reproduit les trois projets en intégralité.) K. Kloocke, reprenant le dossier sans citer Radiguet, a confirmé cette analyse.

²⁹ Cité par P. Bastid, *Benjamin Constant et sa doctrine*, *op. cit.*, t.1, p. 286. D'un jugement contraire : Villemain, *op. cit.*, t. 2, p. 176. Relevons tout de même cette impression de Constant, après une longue entrevue, le 19 avril : « Il est clair que ma conversation lui plaît. » (*Journaux intimes*, *op. cit.*, p. 438.)

mutuelle n'est pas étrangère au fait que de nombreuses suggestions du publiciste libéral furent retenues et même si ce dernier n'eut pas satisfaction sur toutes ses revendications, se heurtant parfois à la résistance de l'Empereur, il est hors de doute qu'il exerça une influence considérable sur la rédaction du texte constitutionnel. Est-il besoin de souligner alors, que la commission qui avait été nommée initialement, vit sa mission se réduire considérablement, en raison de la place décisive prise par le théoricien libéral ?³⁰

21. Du 14 au 22 avril 1815, se tinrent par conséquent des discussions déterminantes pour la confection de la nouvelle constitution. Si Napoléon accéda assez facilement à de nombreuses propositions de Constant, particulièrement en ce qui concerne l'existence d'une assemblée nombreuse et élue intégralement tous les cinq ans³¹, la présence de la responsabilité ministérielle et de la liberté de la presse, il s'opposa en revanche à lui sur quelques points importants.

22. Une première controverse se déclencha entre eux, quant à savoir si l'acte à adopter devait ou non s'émanciper du constitutionnalisme impérial. Pour Constant, il fallait que le nouveau texte rejetât le droit constitutionnel de l'Empire, afin de bien marquer la rupture avec le despotisme antérieur. C'est pourquoi son premier projet, soumis à l'Empereur dès le 15 avril, ne disait mot des constitutions impériales et des Sénatus-consultes organiques. Napoléon s'éleva contre la prétention de faire table rase de son passé, expliquant à son interlocuteur : « (...) vous m'ôtez mon passé, je veux le conserver. Que faites-vous donc de mes onze ans de règne ? J' y ai quelques droits, je pense, l'Europe le sait. Il faut que la nouvelle Constitution se rattache à l'ancienne. Elle aura la sanction de plusieurs années de gloire et de succès. »³²

23. En voulant faire du nouveau document, une simple addition aux constitutions impériales, il entendait certainement affirmer la continuité de son règne, en dépit de ses onze mois d'absence. Dans le but de

³⁰ V. P. Bastid, *op. cit.*, t.1, pp. 284-286 ; L. Radiguet, *op. cit.*, pp. 152-154.

³¹ Cette disposition tranchait avec celle de la Charte de 1814 qui avait prévu le renouvellement partiel de la Chambre des députés. Malgré l'opposition de Constant, les collèges électoraux, instaurés par le Sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X, furent maintenus. On gardait donc un système d'élection indirecte, encore que contrairement à l'Empire, les collèges de département ou d'arrondissement, deuxième degré d'élection, ne se contentaient plus d'un droit de présentation des candidats, mais élisaient eux-mêmes les représentants. Benjamin Constant aurait préféré, quant à lui, un suffrage censitaire direct, inspiré de l'Angleterre, et favorable à la propriété foncière. (Voir les chapitres V et VI de ses *Principes de politique, Ecrits politiques, op. cit.*, pp. 349 et s.) Notons toutefois que l'Empereur et Constant se retrouvaient sur l'idée de restreindre le droit de vote aux plus riches : de fait, si le système électoral de l'Empire fut en grande partie conservé, c'est sans doute parce que Napoléon, conscient du manque de temps, ne voulait pas aborder inconsidérément une question jugée stratégique. Sur ce point, v. E. Le Gallo, *op. cit.*, p. 214-215 ; L. Radiguet, *op. cit.*, pp. 193 et s. ; D. de Bellescize, « L'Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire (22 avril 1815) : une constitution mal nommée pour un régime sans nom », *Revue du Droit Public*, 1993, t. 4, spécialement pp. 1054-1055.

³² Cité par Constant, *Mémoires sur les Cent-Jours, op. cit.*, p. 141.

fonder sa légitimité, il reprenait ainsi, après l'avoir pourtant vivement critiqué, le même argument que son adversaire Louis XVIII, celui d'une continuité historique irréductible aux événements. Néanmoins, sa position juridique paraissait plus fragile que celle du Bourbon, qui n'avait jamais transigé sur le principe qu'il incarnait, alors qu'en ce qui le concernait, Napoléon avait solennellement renoncé au trône pour lui et ses héritiers, le 6 avril 1814³³.

24. Il y avait de toute façon, dans l'attitude de l'Empereur, une autre motivation qui consistait à présenter l'Acte additionnel comme un moyen de cohésion nationale en cas de conflit. En effet, le texte constitutionnel ne devait pas seulement servir à instaurer un régime libéral, conforme aux vœux et aux besoins des Français, mais également s'imposer comme une arme défensive, comme un instrument capable d'assurer à la fois la garantie des libertés et l'efficacité gouvernementale, afin de sauvegarder la force de l'Etat et l'indépendance du peuple français vis-à-vis de l'étranger. Le rattachement aux constitutions impériales était donc, aux yeux de l'Empereur, un procédé indispensable de consolidation des institutions, d'autant plus indispensable que, dans le cas contraire, il faudrait considérer les institutions politiques, administratives et judiciaires mises sur pied entre 1800 et 1812 comme abrogées, ce qui obligerait de prendre des mesures pour les remplacer ; pour ce faire, il aurait fallu disposer de suffisamment de temps, ce que l'imminence de la guerre contre les alliés ne permettait justement pas³⁴.

25. Benjamin Constant se rendit, non sans réticences, à l'argumentation de Napoléon ; il estima finalement qu'il était préférable de céder sur un point, qu'il jugea d'abord de pure forme, plutôt que de risquer de compromettre les avancées libérales obtenues jusqu'alors. Il consentit en l'occurrence à rédiger, sous l'inspiration de Napoléon, un préambule qui établissait la parenté de l'Acte additionnel avec les textes constitutionnels de l'Empire, faisant du nouveau texte un prolongement et un perfectionnement des actes antérieurs. Il reconnut cependant par la suite qu'il avait sous-estimé l'effet négatif de ce rapprochement auprès de l'opinion et regretta de ne pas s'être opposé avec plus d'opiniâtreté à Napoléon³⁵.

26. Une autre question divisa fortement les deux principaux auteurs de la Constitution : l'existence d'une pairie héréditaire. Constant la défendait car il y voyait une barrière supplémentaire à l'autorité toute puissante d'un seul homme. De plus, il pensait à l'époque qu'une aristocratie forte, à l'image de l'Angleterre, constituait le meilleur soutien possible de la monarchie, en ne laissant pas le roi démuni face à une population livrée à elle-même. Le caractère à la fois héréditaire et illimité de la pairie devait permettre, selon le théoricien libéral, d'assurer une véritable

³³ Voir E. Biré, *L'année 1817*, Paris, H. Champion, 1895, pp. 13-14.

³⁴ V. Le Gallo, *op. cit.*, pp. 213-214 ; v. aussi Constant, *Mémoires sur les Cent-Jours*, *op. cit.*, p. 141.

³⁵ *Ibid.*, pp. 142-143 ; L. Radiguet, *op. cit.*, pp. 155-156.

indépendance de ses membres, en empêchant toutefois ces derniers de former un corps incontrôlable³⁶.

27. Napoléon, au contraire, jugeait l'institution avec une grande méfiance et il exposa à Constant les motifs de ses réticences : « La pairie est en désharmonie avec l'état présent des esprits ; elle blessera l'orgueil de l'armée, elle trompera l'attente des partisans de l'égalité, elle soulèvera contre moi mille prétentions individuelles. Où voulez-vous que je trouve les éléments d'aristocratie que la pairie exige ? Les anciennes fortunes sont ennemies, plusieurs des nouvelles sont honteuses. Cinq ou six noms illustres ne suffisent pas. Sans souvenirs, sans éclat historique, sans grandes propriétés, sur quoi ma pairie sera-t-elle fondée ? Celle d'Angleterre est tout autre chose ; elle est au-dessus du peuple, mais elle n'a pas été contre lui. Ce sont les nobles qui ont donné la liberté à l'Angleterre ; la grande Charte vient d'eux, ils ont grandi avec la Constitution, et font un avec elle ; mais d'ici à trente ans, mes champignons de pairs ne seront que des soldats ou des chambellans ; l'on ne verra qu'un camp ou une antichambre. »³⁷

28. On ne peut manquer de noter ici l'analyse lucide de l'Empereur qui devait avoir du reste toutes les peines du monde, lorsqu'il se décida finalement pour une aristocratie héréditaire, à dénicher une centaine de pairs, pris essentiellement parmi ses fidèles. Car, malgré ses réserves, Napoléon se rallia effectivement à la pairie, sensible sans doute aux pressions des amateurs de places et d'honneurs, ainsi qu'aux arguments de Constant. Il ne pouvait en outre cacher son penchant pour une institution qu'il considérait comme un moyen de stabilisation du régime politique et dont

³⁶ Peut-être Constant pensait-il à la Constitution sénatoriale qui fixait, rappelons-le, le nombre maximum de sénateurs à 200, alors qu'il se prononçait, lui, pour un nombre illimité de pairs. Sur cette conception de la pairie, v. les *Réflexions sur les constitutions*, op. cit., pp. 18 et s. ; les *Principes de politique*, *Écrits politiques*, op. cit., pp. 344-348, ainsi que l'annexe 3 : pp. 530-537 ; v. aussi P. Bastid, *Benjamin Constant et sa doctrine*, op. cit., t. 2, pp. 956 et s. On notera avec intérêt que la position de Constant sur la pairie a évolué avec le temps. Ainsi, en 1819, admet-il volontiers qu'il est incertain « (...) moins peut-être sur la nécessité que sur la possibilité de la pairie » (*Mémoires sur les Cent-Jours*, op. cit., p.156). Il justifie notamment son évolution par un aveu : celui d'avoir été trop obnubilé par l'exemple britannique, ce qui lui a fait perdre de vue les particularités d'une société française en transformation. Il reconnaît qu'il n'a compris que progressivement le culte égalitaire des Français, la division et la perpétuelle mobilité de leurs propriétés, l'influence toujours croissante du commerce, de l'industrie et des capitaux en portefeuille par rapport à une propriété foncière beaucoup plus statique. Il y a chez Constant une compréhension aiguë de la dynamique sociale, une perception fine d'un changement historique qui lui font conclure que la pairie n'est peut-être pas viable. Dès lors, ne peut-on pas voir, dans la proscription de la pairie, « une nécessité rationnelle, fonctionnellement adaptée aux exigences de la vie moderne », au même titre que la défense de la liberté individuelle ? (sur cette question de la liberté individuelle, P. Raynaud, « Un romantique libéral Benjamin Constant », *Esprit*, n° 3, mars 1983, p. 62.) On relèvera en tout cas que la préoccupation de Constant de coller à la réalité psychologique et sociale le conduit à privilégier ce qui est possible par rapport à ce qui est nécessaire, ce qui est par rapport à ce qui devrait être. Les lignes suivantes sonnent alors un peu comme la prémonition des difficultés futures d'une institution de plus en plus inadaptée à la société : « La pairie, quand elle existe, peut subsister, et on le voit bien, puisque nous en avons une ; mais si elle n'existait pas, je la soupçonnerais d'être impossible. » (B. Constant, *Mémoires sur les Cent-Jours*, op. cit., p.156).

³⁷ *Ibid.*, p. 155.

il espérait que la seule existence attirerait de nouveau à lui cette noblesse d'Ancien Régime, qu'il appréciait tout particulièrement³⁸.

29. Benjamin Constant se résigna d'autant mieux aux exigences de l'Empereur que le reste de son programme constitutionnel fut globalement avalisé³⁹, y compris par la commission, chargée semble-t-il de la rédaction définitive du projet⁴⁰, et par le Conseil d'Etat, où se déroulèrent les dernières discussions, en présence des ministres. C'est là que furent apportées au texte les ultimes mises au point : il y eut ainsi des récriminations présentées entre autres par Boulay de la Meurthe, Fouché et Carnot contre le titre d' « Acte additionnel aux Constitutions de l'Empire » que Constant avait, malgré lui, donné à son projet. On fit remarquer à l'Empereur qu'un tel intitulé rappelait trop le régime impérial et risquait d'entraîner une réelle désaffection, de la part de l'opinion. Napoléon prit acte de ces observations, mais conserva en définitive le titre tel quel.

30. Au même moment fut décidé, sans doute sur l'initiative de l'Empereur, l'ajout de l'article 67 et dernier de l'Acte additionnel qui interdisait de proposer le rétablissement sur le trône d'un membre quelconque de la famille des Bourbons et consacrait l'abolition des droits féodaux et des dîmes, ainsi que l'irrévocabilité de la vente des domaines nationaux. Cet article, qualifié de « ridicule et impuissant » par Constant⁴¹, fut accepté sans difficulté par les personnalités présentes qui y virent sûrement un gage de fidélité à offrir à l'Empereur. Ces précisions ayant été effectuées, l'Acte additionnel put être signé par Napoléon, à la date du 22 avril ; il fut publié, dès le lendemain, au *Moniteur* et au *Bulletin des lois*, accompagné du décret organisant sa ratification par le peuple.

³⁸ *Ibid.*, pp. 158-159. Napoléon aurait insisté à plusieurs reprises sur la nécessité d'un contrepois aristocratique, déclarant ainsi : « Une constitution appuyée sur une aristocratie vigoureuse ressemble à un vaisseau. Une constitution sans aristocratie n'est qu'un ballon perdu dans les airs. On dirige un vaisseau, parce qu'il y a deux forces qui se balancent ; le gouvernail trouve un point d'appui, mais un ballon est le jouet d'une seule force ; le point d'appui lui manque ; le vent l'emporte, et la direction est impossible. » (*Loc. cit.*, p. 158)

³⁹ On notera cependant que certaines dispositions de l'Acte additionnel, semblent avoir été prises contre l'avis de Constant. C'est le cas notamment de l'article 33, instituant une représentation spéciale pour l'industrie et le commerce, sur lequel il a porté un jugement réservé (Voir les *Principes de politique*, in *Ecrits politiques*, *op. cit.*, p. 374.) La volonté de l'Empereur de se concilier les milieux industriels a peut-être joué son rôle dans l'adoption d'un article, dont l'importance ne doit pas être surestimée : il ne concernait en effet que 23 députés sur un total de 629. Remarquons enfin que l'idée d'une représentation professionnelle ne sera pas reprise dans les constitutions ultérieures. Sur cette question, P. Vinson, « Un essai de représentation professionnelle pendant les Cent-Jours », *La Révolution française*, 1914 (juillet-décembre), t. 67, pp. 36-62 et 131-159 ; R. Warlomont, « La représentation économique dans l' « Acte additionnel » aux constitutions de l'Empire », *Revue internationale d'histoire politique et constitutionnelle*, 1954, pp. 244-256.

⁴⁰ Sur ce point, E. Le Gallo, *op. cit.*, p. 222.

⁴¹ Voir Constant, *Mémoires (...)*, *op. cit.*, p. 147.

31. L'Acte additionnel fut mal reçu par les Français qui retinrent surtout que son élaboration avait été contrôlée par l'Empereur, au lieu d'être soumise à une assemblée constituante, et que sa forme - notamment le titre d'« Acte additionnel aux constitutions de l'Empire » et la formule de suscription « Napoléon, par la grâce de Dieu et les Constitutions, Empereur des Français » - rappelait trop le despotisme impérial⁴². Les libéraux, déjà sensibles à ces aspects formels du document, lui reprochèrent en outre une protection insuffisante des droits individuels et des prérogatives excessives attribuées au Chef de l'Etat, propices au rétablissement d'un régime autoritaire⁴³. Les jacobins, bien que plus modérés dans leurs critiques, regrettèrent avant tout l'atteinte à l'égalité des citoyens, incarnée plus particulièrement par l'instauration d'une pairie héréditaire. Les royalistes dénonçaient, pour leur part, l'illégitimité de Napoléon et mettaient en cause l'opportunité d'un texte qui n'était, selon eux, que la copie conforme de la Charte octroyée par Louis XVIII⁴⁴.

32. Les défenseurs de l'Acte additionnel furent donc des plus rares⁴⁵ et le plébiscite, organisé sur l'ordre de l'Empereur, devait confirmer si ce n'est l'hostilité, en tout cas la profonde indifférence des Français. Les résultats de la consultation, bien que largement favorables à la constitution - 1, 5 millions de oui contre 5000 non -, ne pouvaient cacher les 80 % d'abstentions et le fait que les suffrages de l'armée représentaient à eux seuls le sixième des votes positifs⁴⁶. On était loin des résultats des plébiscites du Consulat, où les oui dépassaient les 3 millions et demi, mais il faut reconnaître que les conditions avaient changé : la paix civile et religieuse n'existait plus et la guerre contre les puissances étrangères était imminente. La position personnelle de Napoléon était affaiblie, en

⁴² Sur ce point, v. F. Bluche, *Le bonapartisme, op. cit.*, p. 105 ; v. aussi les observations d'un observateur anglais, résidant en France durant les Cent-Jours, et confirmant l'hostilité des Français, face à l'Acte additionnel : J. Hobhouse, *Lettres écrites de Paris pendant le dernier règne de l'Empereur Napoléon (...)*, Gand, J.N. Houdin, 1817, t. 1, p. 187.

⁴³ V. par exemple ce qu'écrivait alors le jeune Salvandy, à l'adresse de Napoléon : « Sire, on est étonné, que puisque vous vous avouez investi d'une dictature que nous ne vous avons pas déferée, vous ne vous soyez point soumis à une nouvelle élection nationale, pour vous donner cet auguste caractère de légitimité que peut seule vous imprimer la sanction du peuple. On est étonné que vous ayez dicté, d'une manière absolue, et avec des modifications illusoire, une Charte qui aurait dû être discutée et proposée à l'acceptation libre de la nation (...) On est étonné que l'acte additionnel mentionne quelques-uns de nos droits sans nous offrir de garantie et qu'en le violant déjà, tous les jours, dans le plus important de ses articles, celui de la liberté individuelle, vous ne craigniez pas de nous rappeler le passé et de nous épouvanter sur l'avenir. » (*Mémoire à l'Empereur sur les griefs et le vœu du peuple français*, Paris, Delaunay, 25 mai 1815, pp. 13-14 (B.N. : Lb46-295).)

⁴⁴ Voir F. Bluche, *op. cit.*, pp. 105-106 ; Le Gallo, *op. cit.*, pp. 226 et s. ; v. également l'analyse approfondie des écrits consacrés à l'Acte additionnel, au moment des Cent-Jours, par L. Radiguet, *op. cit.*, pp. 295 et s.

⁴⁵ Signalons cependant la brochure du libéral Sismondi, *Examen de la Constitution française*, Paris, Treuttel et Würtz, 1815, 124 p. (côte B.N. : Lb46-297) ; v. aussi le commentaire de Radiguet, *op. cit.*, pp. 363 et s.

⁴⁶ Voir F. Bluche, *Le plébiscite des Cent-Jours (avril - mai 1815)*, Genève, Droz, 1974, pp. 36-37.

raison de ses échecs récents ; en outre, l'administration qu'il avait mise sur pied ne possédait plus la même docilité - pensons par exemple à Fouché dirigeant le ministère de la police - pour exécuter les ordres du maître et encadrer l'électorat. La forte abstention apparaît après coup d'autant plus compréhensible que l'opposition royaliste était active et bien organisée et que l'option libérale, choisie par l'Empereur, n'obtenait qu'un tiède appui du petit peuple, pourtant le plus fidèle soutien de Napoléon⁴⁷.

33. Dans ce contexte, l'assemblée du champ de mai qui se tint sur le Champ de Mars, le 1er juin 1815, ne fut qu'une pompeuse cérémonie, où furent proclamés les résultats définitifs du plébiscite et prononcés les serments de fidélité au régime. Le discours de Napoléon déçut, en ce qu'il n'annonçait aucune mesure concrète et énergique : le public attendait autre chose que des mots en ces moments difficiles⁴⁸.

II. UNE LÉGITIMITÉ COMPOSITE

34. En posant le principe d'une continuité juridique, ignorant la première Restauration, l'Acte additionnel réaffirme le maintien de l'édifice constitutionnel de l'Empire. C'est ce que l'on peut logiquement déduire de la lecture de son préambule, dans lequel il est bien spécifié que le présent document a pour but de modifier et de perfectionner les actes constitutionnels antérieurs, et non pas de les faire disparaître. Deux conséquences doivent alors être tirées de cette constatation préliminaire : d'une part, l'Acte additionnel a naturellement une valeur constitutionnelle identique à celle des textes qu'il est censé modifier ; d'autre part, les dispositions des constitutions précédentes qui ne sont pas rectifiées par l'Acte additionnel sont censées subsister. C'est ce que prévoit l'article 1^{er} de la constitution des Cent-Jours : « Les constitutions de l'Empire, nommément l'acte constitutionnel du 22 frimaire an VIII, les sénatus-consultes des 14 et 16 thermidor an X, et celui du 28 floréal an XII, seront modifiés par les dispositions qui suivent. Toutes leurs autres dispositions sont confirmées et maintenues. »

35. Ceci signifie donc que l'Acte additionnel n'a qu'une portée partielle et qu'il faut considérer comme également applicables des dispositions constitutionnelles adoptées avant 1815. On aboutit ainsi à une constellation de textes qui ne favorise guère la transparence juridique et plus particulièrement l'interprétation de certaines dispositions de la constitution des Cent-Jours, restées imprécises, en partie à cause de la brièveté de cette dernière⁴⁹.

⁴⁷ *Ibid.*, pp. 11-12 et 125-126.

⁴⁸ Sur la description de cette cérémonie, v. H. Houssaye, *op. cit.*, t.1, pp. 598 et s.

⁴⁹ Il n'y eut aucune codification officielle des différents textes constitutionnels, et pour cause : Napoléon avait d'autres soucis en tête, tandis que les chambres, dès qu'elles furent réunies, au début du mois de juin, songèrent avant tout à réviser l'Acte additionnel. Un contemporain, Badeigts-Laborde, a pourtant établi une classification officieuse des dispositions

2.1. La conception de la légitimité selon Napoléon

36. Si l'Acte additionnel se réclamait du constitutionnalisme impérial, lui empruntait-il également cette légitimité composite, sur laquelle il s'était fondé ? On sait en effet que Napoléon devait avoir recours à plusieurs légitimités différentes, pour justifier son pouvoir : il fit appel en premier lieu à une légitimité populaire, à partir des plébiscites, n'hésitant pas à se considérer comme le seul représentant du peuple. Par la suite, soucieux de consolider son trône face aux autres régimes européens, il recourut à une légitimité monarchique, ou « pseudo-traditionnelle »⁵⁰, faisant de l'hérédité le pivot de sa doctrine. Cependant, en mettant en avant le principe héréditaire, il posait la difficile question de sa conciliation avec une souveraineté du peuple, qui ne pouvait dès lors être énoncée, sans subir une véritable dénaturation. Comme s'il sentait la juxtaposition malaisée de ces deux légitimités contradictoires, Napoléon s'appuya aussi sur une légitimité proprement charismatique qui le faisait apparaître comme l'homme supérieur et prédestiné, pacificateur à l'intérieur et victorieux à l'extérieur, par conséquent détenteur du pouvoir en raison de son génie propre. On doit constater qu'il fut en réalité le seul maître de la composition de sa légitimité, l'adaptant au gré des circonstances, sans parvenir à en donner cependant une traduction juridique cohérente⁵¹.

37. Sous les Cent-Jours, Napoléon ne s'est pas vraiment efforcé de dissiper l'ambiguïté de son discours, à propos de l'origine du pouvoir. Il procéda au contraire, dans ses différentes déclarations, à un amalgame, parfois maladroit, de plusieurs légitimités⁵². Certaines de ses déclarations sont particulièrement significatives de son état d'esprit. C'est le cas de celle prononcée à l'intention du Conseil d'Etat, à la fin mars 1815, qui entendait réfuter l'idée, défendue par le Conseil, selon laquelle la souveraineté du peuple était « la seule source légitime du pouvoir ». L'Empereur s'exprima, à cette occasion, dans les termes suivants : « Les princes sont les premiers citoyens de l'Etat. Leur autorité est plus ou moins étendue, selon l'intérêt des nations qu'ils gouvernent. La souveraineté elle-même n'est héréditaire que parce que l'intérêt des peuples l'exige. Hors de ces principes, je ne connais pas de légitimité (...) »⁵³ A la conception d'une souveraineté-origine, appartenant au peuple, il opposait ainsi une souveraineté-exercice, empruntant la forme héréditaire, dans le but de servir l'intérêt public.

constitutionnelles applicables, que Léon Radiguet a retranscrite dans son ouvrage, l'Acte additionnel (...), *op. cit.*, appendice II, pp. 468-502.

⁵⁰ Selon l'expression de S. Rials, « La question constitutionnelle en 1814-1815 (...) », art. cit., p. 139.

⁵¹ Sur les légitimités napoléoniennes, v. F. Bluche, *Le bonapartisme (...)*, *op. cit.*, pp. 26-36.

⁵² Voir les démonstrations de F. Bluche, *ibid.*, pp. 120-121 et de S. Rials, art. cit., pp. 141-143.

⁵³ Citée par L. Radiguet, *op. cit.*, p. 91.

38. L'affirmation, par l'Empereur, d'une souveraineté du peuple doit surtout être comprise comme obéissant à un souci d'opportunisme politique. L'Empereur veut bien se réclamer du peuple du moment que celui-ci ne se mêle pas du pouvoir et reste sagement à sa place. Certaines de ses proclamations ressemblent d'ailleurs plus à des incantations, collant à l'air du temps, qu'à des professions de foi, aux conséquences constitutionnelles précises. Ainsi, de son discours du 1er juin 1815, au moment du champ de mai : « Empereur, consul, soldat, je tiens tout du peuple. Dans la prospérité, dans l'adversité, sur le champ de bataille, au conseil, sur le trône, dans l'exil, la France a été l'objet unique et constant de mes pensées et de mes actions. (...) - L'indignation de voir ces droits sacrés, fruit de vingt-cinq ans de victoires, méprisés ou anéantis, le cri de l'honneur français flétri m'ont ramené sur ce trône qui m'est cher, parce qu'il est le palladium de l'indépendance, de l'honneur et des droits du peuple (...) »⁵⁴

39. Il n'est pas certain que l'Acte additionnel s'affranchisse de cette doctrine composite de la légitimité, en dépit d'un climat plus favorable à l'affirmation d'une souveraineté du peuple sans concessions. Pourtant, Benjamin Constant n'a pas hésité à affirmer, au mois de mai 1815, que la nouvelle constitution « (...) reconnaît formellement le principe de la souveraineté du peuple, c'est-à-dire la suprématie de la volonté générale sur toute volonté particulière. »⁵⁵ Il est vrai que, par son imprécision et son laconisme, l'Acte additionnel n'infirmes pas totalement la conception, que défend Constant, d'une souveraineté du peuple à la fois concrète et limitée.

2.2. La conception de la légitimité selon Benjamin Constant

40. Le publiciste libéral n'énonce pas en effet les grands traits d'une théorie de la souveraineté nationale, au sens où nous l'entendons aujourd'hui, encore qu'il en pressente, comme nous allons le voir, certaines caractéristiques. Il continue par conséquent à rester en gros fidèle à la théorie révolutionnaire de la souveraineté du peuple, c'est-à-dire à considérer que le souverain correspond à la collectivité concrète des citoyens, appelés à participer à son exercice⁵⁶. Abordant la question de la représentation, nécessitée par l'étendue géographique et la population nombreuse d'un « grand pays » comme la France, Constant reconnaît que chaque représentant défend les intérêts particuliers de ses électeurs, réunis dans une circonscription locale déterminée : « Les intérêts individuels », écrit-il, « sont ce qui intéresse le plus les individus ; les intérêts sectionnaires sont ce qui intéresse le plus les sections : or, ce sont les individus, ce sont les sections qui composent le corps

⁵⁴ Cité par F. Villemain, *op. cit.*, t. 2, p. 191.

⁵⁵ Voir les *Principes de politique, Ecrits politiques, op. cit.*, p. 310 : pour Constant, la volonté générale désigne un pouvoir légitime, c'est-à-dire un pouvoir consenti par tous, et non pas imposé, à l'aide de la force, par la volonté de quelques-uns.

⁵⁶ V. G. Bacot, *op. cit.*, pp.120-124.

politique ; ce sont par conséquent les intérêts de ces individus et de ces sections qui doivent être protégés (...) Cent députés, nommés par cent sections d'un état (*sic*), apportent dans le sein de l'assemblée, les intérêts particuliers, les préventions locales de leurs commettants (...) »⁵⁷

41. En disant cela, Constant ignore l'hypothèse du député, représentant de cette entité abstraite qu'est la nation, et par là même, dépositaire de l'intérêt général ; de même demeure-t-il silencieux sur l'utilisation éventuelle du mandat impératif, qui pourrait être inférée de sa conception d'une représentation fractionnée, au services d'intérêts individuels et locaux. Le mutisme de Constant sur ces points découle de sa compréhension de l'intérêt général⁵⁸, qui n'est, pour lui, que le produit d'une transaction opérée entre des intérêts particuliers divergents, au sein de la chambre élective. Celle-ci apparaît alors comme le lieu privilégié de la délibération, de l'échange des points de vue entre les mandataires des différentes fractions du peuple qui débouche normalement sur une négociation, afin de dégager l'intérêt général. Ce dernier ne correspond donc pas à la simple agrégation d'intérêts particuliers, mais doit plutôt s'entendre comme le produit d'une transaction interspéculaire entre les représentants de ces intérêts. Comme le précise bien le théoricien libéral, « Qu'est-ce que l'intérêt général, sinon la transaction qui s'opère entre les intérêts particuliers ? Qu'est-ce que la représentation générale, sinon la représentation de tous les intérêts partiels qui doivent transiger sur les objets qui leur sont communs ? L'intérêt général est distinct sans doute des intérêts particuliers, mais il ne leur est point contraire. On parle toujours comme si l'un gagnait à ce que les autres perdent, il n'est que le résultat de ces intérêts combinés ; il ne diffère d'eux que comme un corps diffère de ses parties. »⁵⁹

42. S'expliquant ensuite sur la formation de l'intérêt général, Constant peut alors déclarer : « (...) si on (...) protège tous (les intérêts particuliers), l'on retranchera, par cela même, de chacun ce qu'il contiendra de nuisible aux autres, et de là seulement peut résulter le véritable intérêt public. (...) forcés de délibérer ensemble, (les députés) s'aperçoivent bientôt des sacrifices respectifs qui sont indispensables (...) La nécessité finit toujours par les réunir dans une transaction commune, et plus les choix ont été sectionnaires, plus la représentation atteint son but général. (...) Il est bon que le représentant d'une section soit l'organe de cette section ; qu'il n'abandonne aucun de ses droits réels ou imaginaires qu'après les avoir défendus ; qu'il soit partial pour la section dont il est le mandataire,

⁵⁷ *Principes de politique, in Ecrits politiques, op. cit.*, p. 355.

⁵⁸ Constant utilise également, dans le même sens, les expressions d' « intérêt public », de « but général » et de « législation générale ».

⁵⁹ *Ibid.*, p. 355. Cette analyse doit être rapprochée de celle de Sieyès (v. les *Vues sur les moyens d'exécution dont les Représentants de la France pourront disposer en 1789*, Paris, 1789, pp. 90-91) ; v. aussi, sur l'importance accordée par Constant au « gouvernement par la discussion », les observations de S. Holmes, *op. cit.*, pp. 197-202.

parce que, si chacun est partial pour ses commettants, la partialité de chacun, réunie et conciliée, aura les avantages de l'impartialité de tous. »⁶⁰

43. En faisant de la chambre élective, le creuset d'où émerge l'intérêt public, Constant montre en réalité qu'il n'y a pas de volonté préexistante de la collectivité, mais seulement une multitude de volontés particulières ; dans ces conditions, la chambre basse ne saurait être l'organe de transmission d'une volonté populaire inexistante, mais doit en réalité être comprise comme le véritable auteur d'une volonté abstraite, d'un intérêt général qui ne peut se dégager que par l'abandon des intérêts particuliers, ou en tout cas, par la renonciation des députés à présenter des revendications trop spécifiques, susceptibles de faire obstacle à tout compromis.
44. Ainsi, à partir d'un postulat des plus classiques - « l'universalité des citoyens est le souverain »⁶¹ - Constant parvient à une conclusion plus proche de la théorie moderne de la souveraineté nationale que de la conception révolutionnaire de la souveraineté du peuple, en affirmant qu'il n'existe d'intérêt général, de législation générale, que par l'intervention d'une chambre élective⁶². Il montre que les députés ne sont pas seulement des porte-parole passifs de leurs électeurs, des représentants sans capacités d'initiative, auquel cas toute délibération parlementaire serait bien évidemment exclue. Les intérêts particuliers, et souvent opposés, qu'ils représentent, les obligent au contraire à faire preuve d'initiatives personnelles, afin de résorber leurs divergences et d'obtenir une décision qui puisse les satisfaire. Ils acquièrent de la sorte, en tant que créateurs de l'intérêt public, une autonomie réelle par rapport à leurs commettants, puisqu'ils ont dû abdiquer une partie des prétentions de ceux-ci pour faire passer une loi. Constant met ici en évidence une idée qui hante la modernité, lorsqu'il s'agit de la représentation, celle d'une césure entre représentants et représentés, les premiers pouvant abuser de leur liberté pour opprimer les seconds et ne tenir aucun compte de leurs intérêts. Le risque d'une embaardée despotique nécessite par conséquent de poser des bornes à l'action de l'organe délibérant : nul mieux que le peuple, dont les intérêts sont normalement défendus au sein du « pouvoir représentatif de l'opinion », ne saurait exercer un contrôle efficace des agissements des représentants⁶³.

⁶⁰ *Principes de politique, in Ecrits politiques, op. cit.*, pp. 355-356.

⁶¹ *Ibid.*, p. 312.

⁶² Il confirme ainsi, en le développant, un jugement déjà émis dans les *Fragments d'un ouvrage abandonné (...)*, *op. cit.*, p. 151 : « La fonction du pouvoir législatif est d'exprimer la volonté nationale, c'est-à-dire d'indiquer au nom de la nation les moyens de pourvoir à sa sûreté intérieure et extérieure. »

⁶³ Constant précise ainsi : « Les assemblées, quelque sectionnaire que puisse être leur composition, n'ont que trop de penchant à contracter un esprit de corps qui les isole de la nation. Placés dans la capitale, loin de la portion du peuple qui les a nommés, les représentants perdent de vue les usages, les besoins, la manière d'être du département qu'ils représentent ;

45. C'est pourquoi le publiciste libéral préconise l'emploi de techniques d'appel au peuple, que l'on va du reste retrouver dans l'Acte additionnel, et qui n'est pas sans annoncer l'économie du « gouvernement d'opinion », dont les juristes de la III^{ème} République établiront la théorie définitive. Le droit de dissolution est un premier moyen pour sauvegarder les intérêts du peuple : « La dissolution des assemblées n'est point, comme on l'a dit, un outrage aux droits du peuple, c'est au contraire, quand les élections sont libres, un appel fait à ses droits en faveur de ses intérêts. »⁶⁴ Le renouvellement régulier et intégral de la chambre, qui se concrétise par des élections libres et directes des représentants, constitue une autre garantie contre d'éventuels dérapages. Ainsi que le souligne Constant, « Les renouvellements des assemblées ont pour but non seulement d'empêcher les représentants de la nation de former une classe à part et séparée du reste du peuple, mais aussi de donner aux améliorations qui ont pu s'opérer dans l'opinion, d'une élection à l'autre, des interprètes fidèles. Si l'on suppose les élections bien organisées, les élus d'une époque représenteront l'opinion plus fidèlement que ceux des époques précédentes. »⁶⁵

46. Cette appréhension d'un divorce de l'action des représentants avec les intérêts du peuple prend place dans le cadre d'une réflexion plus générale sur le statut du pouvoir. Comme l'a montré Philippe Raynaud⁶⁶, Constant procède à une critique de la pensée rousseauiste, selon laquelle la réconciliation de la société et du souverain, de l'individu et de l'Etat serait rendue possible par la présence du *Contrat social*; cette réconciliation apparaît en réalité improbable, le pouvoir demeurant extérieur et supérieur à la société, en raison de la délégation. Il n'est pas vrai, pour l'écrivain libéral, que l'intégration de chaque individu dans le souverain évite forcément l'oppression ; il n'est pas vrai que le souverain, être abstrait, en tant qu'il est composé de tous les individus, soit incapable par là même de nuire à l'ensemble de ses membres ou à chacun d'entre eux, pour la bonne et simple raison qu' « (...) aussitôt que

ils deviennent dédaigneux et prodigues de ces choses : que sera-ce si ces organes des besoins publics sont affranchis de toute responsabilité locale, mis pour jamais au-dessus des suffrages de leurs concitoyens et choisis par un corps placé, comme on le veut, au sommet de l'édifice constitutionnel ? » (*Principes de politique, in Ecrits politiques, op. cit.*, p. 356) : Constant défend ici un système d'élection directe, préférable selon lui à un système de présentation ; quant à la « responsabilité locale » qu'il évoque, elle correspond à une responsabilité d'opinion, et non à une responsabilité légale. Sur les excès possibles d'une assemblée, citons encore ce passage : « Lorsqu'on n'impose point de bornes à l'autorité représentative, les représentants du peuple ne sont point des défenseurs de la liberté, mais des candidats de tyrannie ; et quand la tyrannie est constituée, elle est peut-être d'autant plus affreuse, que les tyrans sont plus nombreux. Sous une constitution dont la représentation nationale fait partie, la nation n'est libre que lorsque ses députés ont un frein. » (*ibid.*, pp. 292-293). L'idée d'une action abusive de l'organe législatif n'est pas nouvelle dans la pensée de Constant : on la retrouve déjà dans le chapitre I du livre VI des *Fragments d'un ouvrage abandonné (...)*, *op. cit.*, pp.255 et s.

⁶⁴ *Principes de politique, in Ecrits politiques, op. cit.*, p. 343.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 310.

⁶⁶ P. Raynaud, art. cit., pp. 56-57.

le souverain doit faire usage de la force qu'il possède, c'est-à-dire, aussitôt qu'il faut procéder à une organisation pratique de l'autorité, comme le souverain ne peut l'exercer par lui-même, il la délègue (...) L'action qui se fait au nom de tous étant nécessairement de gré ou de force à la disposition d'un seul ou de quelques-uns, il arrive qu'en se donnant à tous, il n'est pas vrai qu'on ne se donne à personne ; on se donne au contraire à ceux qui agissent au nom de tous. »⁶⁷

47. Le pouvoir ne peut par conséquent être résorbé dans la société, puisque l'exercice de la souveraineté, contrairement à l'exemple des cités antiques, nécessite désormais un truchement, le représentant. Or, ce recours obligatoire à la délégation, dont Rousseau ne voulait pas entendre parler, entraîne une nette coupure entre gouvernants et gouvernés : le libéral Constant montre ainsi qu'il y a bien une distinction à faire entre souveraineté-origine et souveraineté-exercice ; il inaugure en quelque sorte ce pessimisme des modernes vis-à-vis du pouvoir, pour qui en définitive, « gouverner, c'est trahir. » Surtout, en suggérant que le modèle des cités grecques est révolu - modèle qui supposait qu'en contrepartie de l'aliénation de tous leurs droits au souverain, les individus participaient effectivement à la souveraineté⁶⁸ - il met en avant l'obligation de restreindre l'étendue de la souveraineté, désormais extérieure à la société civile. La modernité porte en effet avec elle des éléments inédits : moins que la taille des Etats ou l'importance de leur population, c'est surtout l'existence d'une paix durable qui intéresse Constant, car elle donne ainsi aux individus le temps de s'occuper de leurs propres affaires et leur permet de se décharger, sur quelques personnes qu'ils ont choisies, de la gestion des affaires publiques. La patrie n'étant plus menacée par une agression extérieure, une liberté politique, comprise uniquement comme une liberté-participation, n'est plus indispensable et il s'agit dès lors de limiter la souveraineté par une liberté politique, garante des droits individuels. La liberté des anciens, la liberté-participation, doit être par conséquent supplantée par la liberté des modernes, la liberté-limitation⁶⁹.

48. Or, en récusant la conception d'une souveraineté absolue, alors même qu'elle émane du peuple, Constant, à la suite de Sieyès⁷⁰, conteste en réalité le projet de Rousseau et des révolutionnaires jacobins de réconcilier l'individu, la société et l'Etat. L'expérience de la Terreur a démontré qu'une souveraineté illimitée du peuple, loin d'assurer une quelconque réconciliation, avait justifié au contraire un authentique

⁶⁷ *Principes de politique, op. cit.*, p. 314.

⁶⁸ Voir, sur ce point, la démonstration de M. Gauchet dans sa préface sur les *Ecrits politiques*, *op. cit.*, pp. 51 et s.

⁶⁹ Voir le discours de Constant, prononcé à l'Athénée royal de Paris en 1819, intitulé « De la liberté des anciens comparée à celle des modernes », *in De la liberté (...), op. cit.*, pp. 589 et s. ; v. aussi les commentaires de P. Raynaud, art. cit., pp. 58-59 et de S. Holmes, *op. cit.*, pp. 52 et s., pp.104-106.

⁷⁰ V. en particulier le discours du 2 thermidor an III qui fera une grande impression sur Constant (nous renvoyons ici à l'édition critique qu'en a faite P. Bastid, Paris, Hachette, 1939.)

despotisme⁷¹. Dès lors, puisque l'on peut également opprimer au nom du peuple, la question qui compte vraiment est moins de savoir qui est le détenteur véritable du pouvoir, que de rechercher les moyens de limiter la souveraineté.

49. Pour Constant, la limitation de cette souveraineté passe donc par l'affirmation, étrangère à toute nécessité sociale, de la liberté individuelle ; celle-ci ne saurait effectivement être considérée comme un des buts du pacte social, puisque l'individu est censé aliéner tous ses droits à un souverain distinct de la société. Il s'opère donc une division stricte entre le domaine de la société civile et le ressort de l'autorité politique, ce dernier ne pouvant empiéter sur la sphère privée. Comme l'indique Constant, « Il y a (...) une partie de l'existence humaine qui, de nécessité, reste individuelle et indépendante, et qui est de droit hors de toute compétence sociale. La souveraineté n'existe que d'une manière limitée et relative. Au point où commence l'indépendance et l'existence individuelle, s'arrête la juridiction de cette souveraineté. Si la société franchit cette ligne, elle se rend aussi coupable que le despote qui n'a pour titre que le glaive exterminateur ; la société ne peut excéder sa compétence sans être usurpatrice, la majorité, sans être factieuse. »⁷²

50. Il ne faudrait pas croire pour autant que cette promotion de la liberté individuelle, posée comme exigence transcendante à toute obligation sociale, se révèle historiquement inadaptée et finalement inapplicable aux temps modernes. Quittant le domaine de la philosophie politique pour celui de la philosophie de l'histoire, Constant tend au contraire à prouver que la garantie des droits individuels est rationnellement justifiée par la société nouvelle qui exalte la recherche d'un bien-être matériel de l'individu et consacre la prospérité du commerce, l'accès à la propriété et la force de l'opinion. L'analyse historique conduit donc à une nouvelle réconciliation de la société et du pouvoir, puisque la société moderne, qui fait de la liberté individuelle une nécessité rationnelle, ne soumet plus l'individu au rang d'esclave du pouvoir, mais vise à le protéger des atteintes portées par celui-ci ; seule ombre au tableau, l'individu, qui est aussi citoyen, perçoit le corps politique comme étranger : il n'exerce plus en effet d'influence politique directe, mais se contente de participer, au sein d'une multitude, à l'équilibre social⁷³.

⁷¹ Comme le montre Constant, une souveraineté illimitée tend à soumettre les individus au bon vouloir des gouvernements : « Lorsque la souveraineté n'est pas limitée, il n'y a nul moyen de mettre les individus à l'abri des gouvernements. C'est en vain que vous prétendez soumettre les gouvernements à la volonté générale. Ce sont toujours eux qui dictent cette volonté, et toutes les précautions deviennent illusoire. - Le peuple, dit Rousseau, est souverain sous un rapport et sujet sous un autre : mais dans la pratique, ces deux rapports se confondent. Il est facile à l'autorité d'opprimer le peuple comme sujet, pour le forcer à manifester comme souverain la volonté qu'elle lui prescrit. » (*Principes de politique, in Ecrits politiques, op. cit.*, pp. 316-317.)

⁷² *Ibid.*, pp. 312-313. Sur cette importante question, v. les commentaires de M. Gauchet, *ibid.*, pp. 80-85 et de P. Raynaud, art. cit., pp. 54 et s.

⁷³ Nous reprenons ici la démonstration de P. Raynaud, *ibid.*, pp. 61-63.

51. Constant pense donc que la souveraineté doit être limitée par l'existence de droits individuels, indépendants de toute autorité sociale ou politique. Ces droits, appartenant aux citoyens, sont clairement identifiés par l'écrivain libéral : il s'agit de « (...) la liberté individuelle, la liberté religieuse, la liberté d'opinion, dans laquelle est comprise sa publicité, la jouissance de la propriété, la garantie contre tout arbitraire. Aucune autorité ne peut porter atteinte à ces droits, sans déchirer son propre titre. »⁷⁴
52. La liste qu'il établit correspond à peu de choses près aux libertés énoncées par l'Acte additionnel, dans son titre VI, intitulé « Droits des Citoyens »⁷⁵. Pourtant, Constant est bien conscient que la simple énonciation des droits individuels n'est sans doute pas suffisante pour empêcher la souveraineté de dépasser les limites qui lui auront été imposées. Il faut donc chercher dans le pouvoir lui-même, et non pas dans des principes posés extérieurement à lui, les conditions de sa limitation.
53. Pour ce faire, le publiciste libéral pense à un aménagement technique du pouvoir, c'est-à-dire à une division de celui-ci en parties. Toutefois, il insiste, à plusieurs reprises, sur la relativité d'un tel procédé : « Vous avez beau diviser les pouvoirs : si la somme totale du pouvoir est illimitée, les pouvoirs divisés n'ont qu'à former une coalition, et le despotisme est sans remède. Ce qui nous importe, ce n'est pas que nos droits ne puissent être violés par tel pouvoir, sans l'approbation de tel autre, mais que cette violation soit interdite à tous les pouvoirs. (...) On peut, dira-t-on, par des combinaisons ingénieuses, restreindre le pouvoir en le divisant. On peut mettre en opposition et en équilibre ses différentes parties. Mais par quel moyen fera-t-on que la somme totale n'en soit pas illimitée ? Comment borner le pouvoir autrement que par le pouvoir ? »⁷⁶
54. En réalité, la division et la balance des pouvoirs ne constituent pas, selon Constant, la solution primordiale pour limiter la souveraineté. La détermination d'un aménagement institutionnel ne doit effectivement intervenir que dans un deuxième temps, après l'acceptation par l'opinion de la nature limitée de la souveraineté. On retrouve ici la croyance de Constant dans une reconnaissance spéculative des principes : la limitation du pouvoir ne pourra réellement exister, que si la population est persuadée que la souveraineté n'est pas absolue⁷⁷. Si cette

⁷⁴ *Principes de politique, in Ecrits politiques, op. cit.*, pp. 317-318..

⁷⁵ On relèvera qu'outre l'égalité des Français devant l'impôt et pour l'admission aux emplois civils et militaires, l'Acte additionnel garantissait à tous la liberté des cultes, l'inviolabilité des propriétés - ce qui était reconnaître la légalité des acquisitions d'anciens biens nationaux - de même que la liberté d'imprimer qui s'accompagnait de la suppression de la censure préalable.

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 317 et 320.

⁷⁷ « (...) l'on peut affirmer que lorsque de certains principes sont complètement et clairement démontrés, ils servent en quelque sorte de garantie à eux-mêmes. Il se forme à l'égard de l'évidence, une opinion universelle qui bientôt est victorieuse. S'il est reconnu que la

condition est remplie, un gouvernement despotique ne pourra pas se réclamer de l'assentiment du peuple pour fonder son action, puisque ce dernier adhère à une conception restrictive du pouvoir. Dès lors, le théoricien libéral peut logiquement conclure : « La limitation de la souveraineté est donc véritable, et elle est possible. Elle sera garantie d'abord par la force qui garantit toutes les vérités reconnues, par l'opinion ; ensuite, elle le sera d'une manière plus précise, par la distribution et par la balance des pouvoirs. - Mais commencez par reconnaître cette limitation salutaire. Sans cette précaution préalable, tout est inutile. »⁷⁸.

2.3. La légitimité dans l'Acte additionnel

55. Le fait que Constant, principal artisan avec Napoléon de l'Acte additionnel, se prononce pour une souveraineté limitée du peuple, en tant qu'elle est l'expression de la volonté générale, ne signifie pas pour autant que la constitution des Cent-Jours énonce clairement ce principe. Ses dispositions demeurent au contraire très nébuleuses et ce, dès la suscription initiale, qui dispose : « Napoléon, par la grâce de Dieu et les constitutions, Empereur des Français, à tous présents et à venir, salut ». Jusque dans sa rédaction même, cette formule propose, à côté de l'affirmation d'une légitimité populaire, la subsistance d'une origine traditionnelle du pouvoir : Napoléon est Empereur de droit divin et par le vœu de la France.

56. Le préambule de l'Acte additionnel se garde bien de préciser le fondement du pouvoir de l'Empereur ; celui-ci paraît au reste bénéficier d'un droit autonome qui l'autorise à élaborer des textes constitutionnels, y compris le dernier en date, avant de le soumettre à l'acceptation populaire. Lorsque le préambule indique en effet que « Depuis que nous avons été appelés, il y a quinze années, par le vœu de la France, au gouvernement de l'Etat, nous avons cherché à perfectionner, à diverses époques, les formes constitutionnelles, suivant les besoins et les désirs de la nation, et en profitant des leçons de l'expérience. Les constitutions de l'Empire se sont ainsi formées d'une série d'actes qui ont été revêtus de l'acceptation du peuple », on retire l'impression que Napoléon tient son pouvoir constituant de trois éléments qui peuvent être envisagés de manière complémentaire : d'abord, son passé d'Empereur, puisqu'il a été appelé, une quinzaine d'années auparavant, au gouvernement de l'Etat ; ensuite, son soutien populaire : non seulement, il a été appelé par le vœu de la France, mais encore, il a cherché à améliorer les institutions en tenant compte des désirs de la nation ; enfin, ses capacités propres, car, s'il a participé à l'élaboration de constitutions, c'est en analysant les besoins de la nation et « en profitant des leçons de l'expérience. »

souveraineté n'est pas sans bornes, c'est-à-dire, qu'il n'existe sur la terre aucune puissance illimitée, nul, dans aucun temps, n'osera réclamer une semblable puissance. L'expérience même le prouve déjà. L'on n'attribue plus, par exemple, à la société entière, le droit de vie et de mort, sans jugement. Aussi, nul gouvernement moderne ne prétend exercer un pareil droit. » (*ibid.*, pp. 320-321.)

⁷⁸ *Ibid.*, p. 321.

57. Dans ces conditions, le peuple se trouvait placé devant l'alternative d'accepter ou de refuser en bloc un texte, dont la confection lui avait complètement échappé. En vérité, on voit mal comment les Français pouvaient rejeter une constitution qui était présumée être l'œuvre d'un Empereur, possédant leur confiance et travaillant dans le sens de l'intérêt général. Comment contester en effet le travail d'un homme qui entend « (...) conserver du passé ce qu'il y a de bon et de salubre, et de l'autre, rendre les constitutions de notre Empire conformes en tout aux vœux et aux besoins nationaux » et « (...) combiner le plus haut point de liberté politique et de sûreté individuelle avec la force et la centralisation nécessaires pour faire respecter par l'étranger l'indépendance du peuple français et la dignité de notre couronne. » ?
58. Récuser l'Acte additionnel reviendrait normalement à récuser l'Empereur, son auteur en droit, et à l'obliger à démissionner, si l'on estime qu'il conservait une responsabilité envers le peuple : il semble toutefois que l'hypothèse d'un rejet populaire et de la démission de Napoléon n'ait pas été envisagée, la combinaison technique du principe dynastique et du principe populaire n'étant pas, à l'époque, vraiment maîtrisée⁷⁹. Bref, il n'était guère imaginable que le plébiscite puisse avoir un quelconque effet négatif sur le pouvoir en place.
59. Il faut admettre finalement que la procédure d'élaboration de la nouvelle constitution ressemble plus à un octroi sous condition suspensive, qu'à une libre décision, pleinement assumée, des citoyens. Le recours, en dernier ressort, à l'appel au peuple ne revêt plus alors qu'une signification fonctionnelle, consistant à confirmer une décision gouvernementale déjà existante⁸⁰. Contrairement à ce que l'on pourrait croire, l'article 67 et dernier de l'Acte additionnel n'accordait guère plus de droits à la nation ; certes, il disposait que « Le peuple français (...), dans la délégation qu'il a faite et qu'il fait de ses pouvoirs, (...) n'a pas entendu et n'entend pas donner le droit de proposer le rétablissement des Bourbons (...) », suggérant qu'il existait bien une légitimité populaire. Pour autant, cette assertion ne doit pas occulter l'objet tactique et partiel de cet article : Napoléon l'a inséré en dernière minute, afin d'éviter un retour éventuel des Bourbons⁸¹. De plus, l'article en question, tel qu'il est rédigé, n'exclut pas la coexistence de plusieurs légitimités, et paraît même signifier que le peuple, en déléguant ses pouvoirs, a accordé une grande latitude à ses représentants, et en premier lieu à l'Empereur des Français, sauf en ce qui concerne le rétablissement des Bourbons. De sorte que le peuple, tout en se voyant reconnaître des droits originels,

⁷⁹ Elle ne le sera qu'au début de la III^{ème} République. Sur ce point, S. Rials, « La question constitutionnelle en 1814-1815 (...) », art. cit., note 66, p. 142.

⁸⁰ Sur une comparaison de l'élaboration de l'Acte additionnel avec celle de la Charte octroyée, v. L. Radiguet, *op. cit.*, pp. 171-173.

⁸¹ Sur ce point, S. Rials, art. cit., p.142.

était pratiquement écarté de l'exercice du pouvoir, dévolu en priorité aux organes constitués⁸².

60. L'Acte additionnel n'échappe donc pas à cette tradition bonapartiste d'une légitimité composite. De plus, à l'absence d'une nette détermination de la souveraineté, il faut noter aussi, dans l'Acte additionnel, une grande discrétion quant à l'éventualité d'un pouvoir constituant dérivé. Le nouveau texte ne prévoit en effet aucune procédure spéciale de révision, à l'image des constitutions impériales antérieures. Cela ne signifie pas pour autant que l'Acte additionnel devait être considéré comme immuable. Ainsi, Benjamin Constant, dans l'avant-propos des *Principes de politique*, reconnaissait volontiers la perfectibilité du texte et laissait le soin aux organes constitués d'effectuer toutes les modifications qu'ils jugeraient utiles, sans toutefois pouvoir toucher aux droits fondamentaux des individus, réputés inviolables et imprescriptibles⁸³. Pour sa part, la Chambre des représentants, à peine réunie, devait profiter du silence de la constitution des Cent-Jours pour revendiquer le pouvoir constituant, afin de donner au texte un contenu plus libéral⁸⁴. Napoléon s'opposa fortement à cette prétention de la Chambre : il ne pouvait accepter de se voir dépouillé de prérogatives qu'il détenait en sa qualité de représentant des Français.

61. Sa position sur la question de la révision de l'Acte additionnel était au reste relativement claire : à court terme, il ne distinguait pas l'opportunité de modifier la nouvelle constitution, la perspective d'une invasion étrangère étant un sujet de préoccupation autrement plus important pour lui ; à plus long terme, lorsque la guerre serait achevée, il n'excluait pas une révision constitutionnelle, où il aurait alors à jouer un rôle décisif, en collaboration avec les chambres. Plutôt que de recourir à la règle du parallélisme des procédures - on aurait pu logiquement imaginer qu'il se prononçât pour une modification de l'Acte additionnel, selon une procédure semblable à celle ayant présidé à son adoption, c'est-à-dire un travail constituant mené sous son égide et une acceptation finale du

⁸² V., sur ce sujet, les réflexions de F. Bluche, *Le bonapartisme (...), op. cit.*, pp.119-121, qui distingue la souveraineté métaphysique du peuple et la souveraineté au sens technique de l'Empereur, en tant que titulaire du pouvoir suprême.

⁸³ V. les *Principes de politique*, in *Ecrits politiques, op. cit.*, pp. 305-306 et la note * : dans cette note, Constant cite un passage de son ouvrage *Réflexions sur les constitutions et les garanties*, publié en 1814, où il avoue sa dette envers le modèle anglais : « Le bonheur des sociétés et la sécurité des individus reposent sur certains principes positifs et immuables. (...) Ces droits fondamentaux des individus ne doivent pas pouvoir être violés par toutes les autorités réunies : mais la réunion de ces autorités doit être compétente pour prononcer sur tout ce qui n'est pas contraire à ces droits inviolables et imprescriptibles. Ainsi, en Angleterre, le concours du roi et des deux chambres peut faire aux ressorts du gouvernement et de l'administration tous les changements qui leur semblent nécessaires... » (*loc. cit.*) Dans le même sens, v. J.C.L. Sismondi, *Examen de la Constitution française*, Paris, Treuttel et Würtz, 1815, note 1, p. 16 (B.N. : Lb46-297)

⁸⁴ Sur ce point, E. Le Gallo, *op. cit.*, pp. 433 et s.

peuple⁸⁵ -, Napoléon semble avoir préféré une révision constitutionnelle, dont les titulaires seraient les organes constitués, suivant en cela l'opinion de Constant. C'est en tout cas ce qu'il laissa entendre dans un discours prononcé juste avant son départ pour la Belgique, non sans avoir préalablement mis en garde la Chambre des représentants contre toute tentation constituante : « Toute discussion publique sur la Constitution, qui tiendrait à diminuer directement ou indirectement la confiance qu'on doit avoir dans ses dispositions, serait un malheur pour l'Etat ; nous nous trouverions au milieu des écueils sans boussole et sans direction. La crise où nous sommes engagés est forte. N'imitons pas l'exemple du Bas-Empire, qui, pressé de tous les côtés par les Barbares, se rendit la risée de la postérité en s'occupant de discussions abstraites au moment où le bélier brisait les portes de la ville. Dans toutes les affaires, ma marche sera toujours droite et ferme (...) Aidez-moi à sauver la patrie. Premier représentant du peuple, j'ai contracté l'obligation que je renouvelle d'employer, dans des temps plus tranquilles, toutes les prérogatives de la couronne et le peu d'expérience que j'ai acquis à vous seconder dans l'amélioration de nos institutions. »⁸⁶

62. La chute prématurée de l'Empire ne devait en réalité pas permettre de dégager une doctrine précise en matière de révision constitutionnelle. Le flou subsista sur ce point, au même titre que sur la question de la souveraineté.

III. UN AGENCEMENT INSTITUTIONNEL PARTICULIER: PRÉPONDÉRANCE IMPÉRIALE ET ABSENCE DU PARLEMENTARISME

63. L'affirmation classique selon laquelle l'Acte additionnel serait un texte plus libéral que la Charte octroyée, notamment en ce qu'il instituerait une distribution plus équilibrée des grandes fonctions étatiques entre les organes exécutifs et législatifs, doit être nuancée. Certes, Constant, dans un texte publié dans le *Journal de l'Empire* le 1^{er} mai 1815, s'est efforcé de défendre le nouveau projet constitutionnel, en grande partie son œuvre, et d'en révéler, quitte à forcer exagérément le trait, les avancées par rapport à la Charte de 1814⁸⁷.

⁸⁵ Rappelons que cette procédure avait déjà été utilisée sous le Consulat, avec la Constitution du 22 frimaire an VIII, et dans une moindre mesure sous l'Empire, où le peuple ne fut consulté à propos du Sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII, que sur l'article 142, attribuant l'hérédité de la dignité impériale à la famille de Napoléon Bonaparte.

⁸⁶ Cité dans les Mémoires du chancelier Pasquier, *op. cit.*, t. 3, pp. 226-227.

⁸⁷ B. Constant, « Comparaison de l'Ordonnance de réformation de Louis XVIII avec la Constitution proposée à la France le 22 avril 1815 », *Œuvres complètes, op. cit.*, t. IX, 2, pp. 625 et s. : sont ainsi évoqués la liberté de la presse, la responsabilité ministérielle, la levée de l'inviolabilité des fonctionnaires, l'interdiction de l'exil, l'institution d'une pairie héréditaire, l'indépendance des présidents de collèges électoraux par rapport à l'exécutif... Il est cependant indéniable que Constant donne une lecture peu fidèle de l'Acte additionnel – qui n'interdit pas explicitement l'exil, qui ne consacre pas l'indépendance des présidents des collèges électoraux, etc. – afin de convaincre son lecteur de la supériorité de la nouvelle constitution par rapport à la Charte octroyée.

64. Pour autant, la constitution des Cent-Jours ne remet pas fondamentalement en cause la place éminente de l'Empereur dans le nouvel agencement institutionnel qu'elle instaure. Nous en voyons le témoignage d'une part dans le silence gardé par le texte sur le statut de l'autorité exécutive, ce qui doit faire conclure au maintien des constitutions impériales antérieures dans ce domaine précis, d'autre part, dans les prérogatives substantielles que l'Acte additionnel accorde à l'exécutif, notamment en matière législative.
65. L'absence, dans l'Acte additionnel, d'un titre spécifique consacré à l'institution exécutive conduit effectivement à appliquer le titre IV de la Constitution de l'an VIII, pour ce qui concerne les attributions gouvernementales et l'ensemble du Sénatus-consulte du 28 floréal an XII, relatif à l'organisation de l'Empire héréditaire⁸⁸. Cependant, la confrontation de plusieurs textes constitutionnels, dont la compatibilité n'est pas toujours évidente, ne facilite guère l'interprétation de certaines dispositions de l'Acte additionnel. Ainsi, comment doit-on comprendre le terme de « Gouvernement » qui est utilisé à plusieurs reprises dans le document ?⁸⁹ Le fait qu'il soit employé conjointement à celui d'« Empereur » ne doit pas faire croire qu'il désigne un ministère uni, distinct du chef de l'Etat. Rien dans l'Acte additionnel ne permet d'accréditer cette hypothèse ; au contraire, le silence de ce dernier implique la survie de l'article 1^{er} du Sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII qui dispose : « Le gouvernement de l'Empire français est confié à un Empereur qui prend le titre d'Empereur des Français ». Il faut en déduire que l'Empereur est inclus dans le gouvernement, dont les ministres paraissent aussi faire partie. Le « Gouvernement » équivaldrait donc à l'ensemble de l'autorité exécutive, selon le sens majoritairement retenu par les publicistes du temps⁹⁰. De plus, l'absence d'un président du conseil en titre, confirmée par la pratique constitutionnelle des Cent-Jours⁹¹, laisse à l'Empereur la direction

⁸⁸ Sur ces survivances impériales, voir Radiguet, *op. cit.*, pp. 291-292.

⁸⁹ Ainsi, le préambule précise : « Depuis que nous avons été appelés, il y a quinze années, par le vœu de la France, au Gouvernement de l'Etat (...) » ; l'article 19 dispose : « Les ministres (...) qui siègent par mission du Gouvernement (...) » ; l'article 23 : « Le Gouvernement a la proposition de la loi (...) » ; l'article 38 : « Tous les actes du Gouvernement doivent être contresignés par un ministre ayant département », etc.

⁹⁰ Rappelons que le terme générique de « Gouvernement » désigne à l'époque soit le régime politique, soit l'autorité exécutive tout entière et n'est pas utilisé dans le sens d'un ministère collégial et solidairement responsable devant les chambres : v. Lanjuinais, *Constitutions de la Nation française (...)*, *op. cit.*, t. 1, pp. 10-11 ; Vitrolles, *Du ministère dans le gouvernement représentatif*, Paris, Dentu, 1815, VIII-80 p. (B.N. : microfilm m. 3798) ; F. Guizot, *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, Paris, Maradan, 1816, spécialement pp. 40-41 (B.N. : Microfilm 3800) etc.

⁹¹ La considération selon laquelle la nomination de Cambacérés, comme ministre de la justice, fut détachée de celle des autres ministres dans le Moniteur du 21 mars 1815, ne saurait servir de preuve contraire. Elle s'explique uniquement pour des raisons protocolaires, Cambacérés étant prince et archichancelier d'Empire. S'il y eut un chef de gouvernement, ce fut bien Napoléon, qui nomma ses ministres et dirigea lui-même les réunions ministérielles. Sur ce point, C. Lajoux, *Rapports du gouvernement et des chambres dans l'Acte additionnel aux*

effective de l'organe exécutif, ce que paraît suggérer aussi certaines dispositions de l'Acte additionnel, par exemple l'article 18 qui précise : « L'Empereur envoie dans les Chambres des ministres d'Etat et des conseillers d'Etat, qui y siègent et prennent part aux discussions (...) »

66. La Constitution des Cent-Jours demeure également muette sur le caractère inviolable et sacré de l'Empereur, contrairement à la Charte octroyée. Il faut alors en conclure que Napoléon conservait une responsabilité devant le peuple, même si celle-ci n'était que confusément appréhendée d'un point de vue technique : comme on l'a déjà dit, il ne semble pas que l'utilisation du plébiscite ait été explicitement conçue comme une mise en jeu de la responsabilité de l'Empereur. Certes, l'article 38 de l'Acte additionnel prévoyait que tout acte du gouvernement devait être contresigné par un ministre ayant département mais il ne faisait que reprendre l'article 55 de la Constitution de l'an VIII, disposant : « Aucun acte du Gouvernement ne peut avoir d'effet s'il n'est signé par un ministre. » Or, la présence de cet article n'avait pas en son temps supprimé la responsabilité du Premier Consul. Celle-ci était donc vraisemblablement maintenue, d'autant que le principal intéressé, Napoléon lui-même, n'avait pas caché l'attachement qu'il éprouvait pour son image de monarque populaire⁹².

67. Il est probable qu'une durée d'existence plus longue de l'Acte additionnel aurait révélé des divergences d'interprétation entre l'Empereur et les libéraux, sur ce point précis de la responsabilité du chef de l'Etat. Car, pour quelqu'un comme Benjamin Constant, la mention de la responsabilité des ministres dans la constitution - citons l'article 39 : « Les ministres sont responsables des actes du Gouvernement signés par eux, ainsi que de l'exécution des lois » - impliquait forcément l'irresponsabilité de l'Empereur⁹³. Dans ces conditions, l'Acte additionnel lui apparaissait comme un vecteur de sa théorie du pouvoir neutre. Napoléon devait donc endosser la tunique du monarque constitutionnel, pouvoir intermédiaire et préservateur, distinct du pouvoir exécutif, et

Constitutions de l'Empire de 1815, thèse de droit, Paris, Giard et Brière, 1903, pp. 58 et s. Dans un sens contraire, mais très discutable, voir R. Jacquelin, « Les Cent-Jours et le régime parlementaire », *Revue du Droit Public*, 1897, t. VII, p. 199-200.

⁹² Sur cette question, L. Radiguet, *op. cit.*, p. 236-237 ; S. Rials, « La question constitutionnelle en 1814-1815 », art. cit., p. 148.

⁹³ Dans ses *Principes de politique*, publiés, rappelons-le, en mai 1815, Constant commente ainsi l'Acte additionnel : « Notre constitution, en établissant la responsabilité des ministres, sépare clairement le pouvoir ministériel du pouvoir royal. Le seul fait que le monarque est inviolable, et que les ministres sont responsables, constate cette séparation. Car on ne peut nier que les ministres n'aient pas là un pouvoir qui leur appartient en propre jusqu'à un certain point. Si on ne les considérait que comme des agents passifs et aveugles, leur responsabilité serait absurde et injuste, ou du moins il faudrait qu'ils ne fussent responsables qu'envers le monarque, de la stricte exécution de ses ordres. Mais la constitution veut qu'ils soient responsables envers la nation, et que dans certains cas les ordres du monarque ne puissent leur servir d'excuse. Il est donc clair qu'ils ne sont pas des agents passifs. Le pouvoir ministériel, bien qu'émané du pouvoir royal, a cependant une existence réellement séparée de ce dernier : et la différence est essentielle et fondamentale, entre l'autorité responsable, et l'autorité investie de l'inviolabilité. - Cette distinction (est) de la sorte consacrée par notre constitution même (...) » (c.n.q.s.) (*Principes de politique*, *op. cit.*, p. 323.)

réduit essentiellement à une mission d'arbitrage et à des prérogatives de nominations. Cette interprétation britannique de la constitution qui, en proclamant l'inviolabilité de l'Empereur, le cantonnait du même coup à un rôle passif, n'était pas pour convenir à Napoléon, peu décidé, par sentiment et par tempérament, à rester à l'écart de l'action gouvernementale.

68. Les silences ou les imprécisions de l'Acte additionnel, et ce, malgré la présence de textes constitutionnels antérieurs, ne facilitent donc pas l'identification du statut exact de l'autorité exécutive. A cet égard, le droit de sanction constitue un autre exemple, non pas surabondant par rapport aux cas précédents, mais plutôt complémentaire et très significatif, à notre sens, des apories du texte. On sait en effet que le droit de sanction n'est pas mentionné expressément dans la constitution des Cent-Jours, ce qui a conduit certains auteurs à faire le raisonnement suivant : puisque celle-ci demeure silencieuse sur cette prérogative, il faut classiquement interroger le droit constitutionnel antérieur. Or, en vertu de l'article 37 de la Constitution de l'an VIII et des articles 137 et 140 du Sénatus-Consulte du 28 floréal an XII, l'Empereur n'avait que la possibilité, la loi une fois votée par le Corps législatif, de la promulguer dans les dix jours. Par conséquent, le droit de sanction lui échappait sous les Cent-Jours, comme il lui avait échappé auparavant⁹⁴.

69. Cette démonstration n'est pourtant pas totalement convaincante, notamment au regard de certaines dispositions de l'Acte additionnel. Ainsi, son article 2 précise : « Le pouvoir législatif est exercé par l'Empereur et par deux Chambres » : le fait que l'Empereur soit placé, au moins sur le même pied d'égalité que les chambres, pour l'exercice de la fonction législative doit logiquement signifier qu'il est associé à toutes les phases du processus législatif, y compris son adoption⁹⁵. De plus, on comprend mal pourquoi le droit de sanction lui serait refusé, alors que dans le même temps, le texte constitutionnel lui accorde, dans son article 25, la prérogative de refuser toute proposition de loi, à l'instar de la Charte octroyée qui accordait un droit identique au monarque. On ne voit donc pas bien comment justifier que l'Empereur puisse participer à l'initiative législative et soit exclu pour l'adoption finale de la loi, d'autant que l'application des dispositions antérieures, et notamment de l'article 140 du Sénatus-consulte du 28 floréal an XII, n'est pas évidente⁹⁶.

⁹⁴ Sur ce point, L. Radiguet, *op. cit.*, p. 258 ; dans le même sens, S. Rials, art. cit., p. 151.

⁹⁵ V. C. Lajoux, *op. cit.*, p. 169.

⁹⁶ L'article 140 du Sénatus-consulte de l'an XII, relatif à l'organisation de la promulgation, ne peut en effet être appliqué intégralement, puisqu'il dispose, dans un de ses alinéas : « (...) Le Corps législatif a rendu le... (la date), le décret suivant, conformément à la proposition faite au nom de l'Empereur, et après avoir entendu les orateurs du Conseil d'Etat et des sections du Tribunat, le... » (c.n.q.s.) La promulgation d'une loi ne peut être décidée sous cette forme, puisque le Corps législatif n'existe plus et que deux chambres - la Chambre des pairs et la Chambre des représentants - sont désormais associées à l'adoption de la loi.

70. L'avis de Benjamin Constant est, sur cette question, intéressant à connaître. Depuis longtemps partisan du veto absolu⁹⁷, il considérait que l'attribution de cette prérogative au chef de l'Etat était un moyen d'empêcher la mise en application de lois, non adaptées à la société. Surtout, sa prise de position pour le droit de sanction doit beaucoup à sa hantise d'un volontarisme législatif aveugle, tel que la Révolution en a fourni l'illustration. Soucieux d'éviter l'accumulation de lois qui tendraient à régir les différents aspects de la vie sociale, le publiciste libéral regarde la distribution de la sanction à un pouvoir neutre comme l'une des principales garanties, avec le droit de dissolution, contre la tentation despotique du législatif. Le chef de l'Etat, en tant que pouvoir intermédiaire, est particulièrement à même, selon Constant, de juger si une loi est bonne ou non : il est en effet le premier responsable de son exécution éventuelle et à ce titre, il dispose d'une expérience de ce qui est réalisable ; de plus, il a le devoir, en tant qu'autorité préservatrice, de maintenir le droit existant et de faire obstacle à toute mesure qu'il estimerait inopportune⁹⁸. Le droit de sanction apparaît alors comme l'outil le plus adapté pour remplir une mission qui consiste d'abord à protéger la nation contre tous les excès.

71. La conviction de Constant de la nécessité d'un droit de sanction s'insère donc normalement dans le cadre de sa réflexion sur la division des pouvoirs et sur la présence d'un pouvoir neutre. Illustrée par l'exemple de la monarchie anglaise, la sanction constitue pour le publiciste libéral, une technique toujours d'actualité, dont ses écrits de 1814-1815 portent témoignage⁹⁹. Dès lors, on peut légitimement croire que les dispositions de l'Acte additionnel, relatives à l'édiction des lois, impliquaient l'existence de ce droit dans l'esprit de l'auteur des *Principes de politique* ; ceci ne saurait être indifférent, si l'on considère qu'il fut vraisemblablement le principal initiateur des articles de la constitution du 22 avril, touchant à la fonction législative¹⁰⁰.

⁹⁷ V. Constant, *Fragments d'un ouvrage abandonné (...)*, *op. cit.*, p. 276-278. Soulignons, en passant, que Constant semble assimiler ce qu'il appelle le « veto absolu » avec la sanction royale, ce qui ne saurait surprendre lorsque l'on sait qu'il s'inspire en ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, de la monarchie britannique.

⁹⁸ Constant voit dans cette fonction l'un des fondements de la distinction entre le pouvoir neutre et le pouvoir ministériel. Il met effectivement en garde contre la confusion entre « (...) le droit de maintenir ce qui existe, droit qui appartient nécessairement au pouvoir royal, et qui le constitue, (...) autorité neutre et préservatrice, et le droit de proposer l'établissement de ce qui n'existe pas encore, droit qui appartient au pouvoir ministériel. (...) Le caractère neutre et purement préservateur du premier est bien manifeste : il est évident, qu'entre les deux, le second seul est actif, puisque si ce dernier ne voulait pas agir, le premier ne trouverait nul moyen de l'y contraindre, et n'aurait pas non plus de moyen d'agir sans lui (...) » (*Principes de politique*, in *Ecrits politiques*, *op. cit.*, pp. 334-335).

⁹⁹ Outre les *Principes de politique* de mai 1815, v. aussi les *Réflexions sur les constitutions et les garanties*, publiées en mai 1814, *Cours de Politique constitutionnelle*, introduction et notes d'E. Laboulaye, Paris, Guillaumin, 1861, t. 1, pp. 182-184. V. encore la synthèse de P. Bastid, *Benjamin Constant et sa doctrine*, *op. cit.*, t. 2, pp. 928-930.

¹⁰⁰ On notera que le publiciste libéral Sismondi, ami de Constant, croyait également à l'existence du droit de sanction dans l'Acte additionnel. Il en proposait au reste une description de ses modalités de fonctionnement qui ne manquait pas d'intérêt : « Pour qu'un projet de loi

72. Les imprécisions d'interprétation que laisse entrevoir ce mouvement de va-et-vient continu entre l'Acte additionnel et les autres constitutions impériales ne doivent pourtant pas masquer la réelle prépondérance de l'Empereur dans l'exercice des grandes fonctions étatiques. C'est lui qui, en tant que dépositaire privilégié du gouvernement¹⁰¹, prend les règlements nécessaires à l'exécution des lois, dirige les recettes et dépenses de l'Etat, pourvoit à sa sûreté intérieure et à sa défense extérieure, conduit les négociations internationales, signe et conclut les traités¹⁰². C'est lui également qui nomme ses ministres comme il l'entend, en les prenant au sein ou en dehors des chambres. C'est encore lui qui déclare l'état de siège, en cas de d'invasion de la part d'une force étrangère.

73. On peut considérer en outre que l'Empereur, à la manière du monarque de la Charte octroyée, verrouille la fonction législative, surtout si l'on admet qu'il possède le droit de sanction. Mais, même en faisant abstraction de celui-ci, on remarquera néanmoins qu'il dispose, toujours au nom du gouvernement, de la maîtrise de l'initiative des lois ainsi que du droit d'amendement, en vertu des articles 23 à 25 de la constitution des Cent-Jours. Soulignons d'ailleurs que la procédure byzantine organisée pour associer les chambres à l'initiative législative n'est pas sans rappeler celle qui avait été prévue dans la Charte de 1814, dans ses articles 19 à 21.

74. Notons encore que l'Empereur a la faculté de dissoudre la Chambre des représentants, et qu'il peut repousser jusqu'à six mois la réunion de la nouvelle Chambre, délai relativement long, surtout comparé à celui fixé par la Charte qui n'était que de trois mois, ce qui n'a pas été sans provoquer certaines inquiétudes¹⁰³. L'Empereur a aussi la capacité de convoquer la Chambre des représentants et la Chambre des pairs, mais

soit converti en loi, il faut incontestablement, en Angleterre, en Amérique, en France, partout, qu'il obtienne la sanction de toutes les branches de la législature, celle surtout du Gouvernement qui doit le faire exécuter. Lorsque le projet sera proposé par le Gouvernement, l'approbation impériale aura précédé les deux autres ; lorsqu'il sera proposé par l'une ou l'autre chambre, cette approbation viendra la dernière, précisément comme pour les bills proposés au roi d'Angleterre : seulement la constitution a donné ainsi des formes plus douces au veto de l'Empereur, si jamais il était appelé à en faire usage. » (c.n.q.s.) (Sismondi, *Examen de la Constitution française, op. cit.*, p. 66)

¹⁰¹ Ce qui nécessite bien entendu, pour les actes qu'il prend au nom du gouvernement, le contreseing d'un ministre à département, en application de l'article 38 de l'Acte additionnel.

¹⁰² Voir les articles 44 à 51 de la Constitution de l'an VIII. Quelques précisions doivent être apportées ici : en vertu de l'article 50 de la Constitution de l'an VIII, les déclarations de guerre et les traités de commerce devaient être adoptés sous forme de loi. En revanche, il semble que les traités de paix et d'alliance ne nécessitaient pas de ratification législative, puisque l'article 58 du Sénatus-consulte du 16 thermidor an X, attribuant alors leur ratification au seul premier Consul, demeurait applicable, sous réserve des modifications partielles instituées par l'Acte additionnel dans son article 35. Sur ces questions, C. Lajoux, *op. cit.*, pp. 198 et s.

¹⁰³ L. Radiguet, *op. cit.*, pp. 229-233 ; C. Lajoux, *op. cit.*, pp. 122 et s. ; v. encore, sur la dissolution, la position favorable de Sismondi, *Examen de la Constitution française, op. cit.*, pp. 69 et s.

il doit obligatoirement les réunir chaque année pour une durée de quatre mois. Cette contrainte, issue d'une combinaison de textes impériaux¹⁰⁴, ne l'empêche pas cependant de disposer du droit de proroger et surtout d'ajourner les deux chambres : l'ajournement en effet, qui désigne à l'époque une simple suspension de session, peut être utilisé sans limitation de temps par l'Empereur, du moment qu'il respecte la durée minimale des quatre mois de session ; de fait, cette prérogative pouvait servir au chef de l'Etat comme un succédané de dissolution, en suspendant momentanément des chambres qui seraient par exemple entrées en conflit avec lui¹⁰⁵.

75. Enfin, non content d'intervenir indirectement sur la composition de la Chambre des représentants, par l'entremise du droit de dissolution¹⁰⁶, l'Empereur possède également vis-à-vis de la chambre haute, le droit de nommer les pairs en nombre illimité, ce qui doit normalement lui assurer la fidélité de cette dernière.

76. Cet ensemble de dispositions atteste, sans équivoque possible, l'influence de l'autorité exécutive sur le fonctionnement institutionnel et donne à l'Empereur les moyens de confisquer éventuellement le pouvoir à son profit unique. De surcroît, l'Acte additionnel n'apporte pas de garanties suffisantes, quant à l'instauration d'un régime libéral de collaboration des organes, pour conjurer le risque d'une évolution politique autoritaire. On ne saurait en tout cas voir dans ce texte les caractéristiques d'un régime parlementaire, en dépit de l'existence de certaines techniques constitutionnelles non dénuées d'intérêt.

77. Ainsi, les articles 18 et 19 de l'Acte additionnel introduisent une distinction implicite à propos de l'entrée des ministres dans les chambres en indiquant que ce sont les ministres d'Etat et les conseillers d'Etat qui, sur ordre de l'Empereur, sont amenés à y siéger et à participer aux délibérations parlementaires, alors que les ministres à portefeuille n'ont accès à ces assemblées que s'ils en sont membres ou bien s'ils ont été appelés à y siéger par mission du gouvernement, et qu'ils le jugent en outre nécessaires. Les deux articles précités, qui sont en réalité

¹⁰⁴ Voir l'article 33 de la Constitution de l'an VIII, l'article 75 du Sénatus-consulte du 16 thermidor an X et l'article 22 de l'Acte additionnel ; v. aussi L. Radiguet, *op. cit.*, p. 227.

¹⁰⁵ Il semble que malgré quelques hésitations, la signification, majoritairement admise en 1815, de la distinction entre prorogation et ajournement doit être ainsi comprise : la prorogation correspondait à la clôture d'une session, tandis que l'ajournement désignait la suspension, pour une durée déterminée ou non, de la session. Par ailleurs, soulignons que la prorogation et l'ajournement de la Chambre des représentants devaient normalement entraîner ceux de la Chambre des pairs par le jeu combiné des articles 21 et 22 de l'Acte additionnel. Sur tous ces points, *ibid.*, p. 227-228 et Lajoux, *op. cit.*, pp. 117-122 : selon ce dernier auteur, les chambres pouvaient également s'ajourner elles-mêmes, à l'image des assemblées britanniques. (*Loc. cit.*, pp. 120-121.)

¹⁰⁶ Signalons par contre que l'Empereur, en vertu de l'article 9 de l'Acte additionnel, n'a que la possibilité de ratifier le choix du président de la Chambre des représentants, effectué par cette dernière pour toute la durée de la législature.

complémentaires, se prononcent également pour un cumul facultatif d'un poste ministériel et d'un mandat législatif.

78. Il semble que Napoléon ait surtout vu dans ces mesures, un procédé permettant de protéger les ministres à département contre la chambre basse, dont il redoutait les initiatives tumultueuses¹⁰⁷. C'est pourquoi il avait résolu de faire des quatre ministres d'Etat, qui étaient d'ailleurs d'anciens conseillers d'Etat, les interlocuteurs privilégiés de la Chambre des représentants, les ministres à portefeuille étant, quant à eux, nommés à la pairie, afin de communiquer avec la chambre haute.
79. Les libéraux ne manquèrent pas de se plaindre de l'institution des ministres d'Etat, qu'ils considéraient comme un obstacle majeur à l'information des députés et à la possibilité d'un contrôle efficace de ceux-ci sur la politique gouvernementale¹⁰⁸. La Chambre des représentants, à forte majorité libérale, s'insurgea en juin 1815 contre cette pratique et réclama la venue des ministres à portefeuille dans l'enceinte parlementaire. Les controverses constitutionnelles qui eurent lieu à ce moment là entre les porte-parole du gouvernement et les députés se résolurent, temporairement du moins, par le projet de constitution que la Chambre des représentants discuta au début du mois de juillet et qui prévoyait la libre entrée de tous les ministres dans les chambres¹⁰⁹.
80. L'Acte additionnel comportait également un titre III, intitulé « De la Loi de l'Impôt », qui consacrait quelques grands principes en matière financière, hérités en grande partie de l'expérience de la première Restauration. Etaient ainsi posés les règles d'annualité de l'impôt et du budget, les votes des chambres pour l'adoption de crédits et pour le contrôle de leur emploi, lors des années précédentes, enfin la priorité de la Chambre des représentants pour l'examen des finances. Même si le système instauré demeurait perfectible, notamment en ce qui concernait les principes d'universalité et de spécialité des dépenses et des recettes, il tranchait cependant nettement avec la pratique antérieure, durant laquelle l'Empereur avait activement participé à la gestion du budget de l'Etat et à la création de nouveaux impôts, par exemple l'impôt sur le sel en mars 1806, sans y associer nécessairement le Corps législatif¹¹⁰.

¹⁰⁷ Voir R. Jacquelin, art. cit., pp. 213-215. Il est certain en tout cas qu'une telle mesure, en écartant les ministres à portefeuille de la Chambre des représentants, accroissait la dépendance de ces derniers à l'égard de Napoléon. Sur ce point, v. aussi D. de Bellescize, art. cit., p. 1070.

¹⁰⁸ V., par exemple, l'opinion de Sismondi (*op. cit.*, pp. 64-65) qui ne vit dans cette disposition qu'un pis-aller et une solution transitoire.

¹⁰⁹ Voir l'article 44 du projet du 29 juin 1815 : « Chacune des deux Chambres peut exercer l'initiative. - Le gouvernement peut également l'exercer. - Dans ce cas, il fait porter la proposition, et fait soutenir la discussion par les ministres de départements ou des ministres d'Etat, soit que les ministres siègent dans les Chambres, comme pairs ou représentants, soit qu'ils n'en fassent pas partie. » V. aussi R. Jacquelin, art. cit., pp. 203-206 ; Le Gallo, *op. cit.*, pp. 470 et s.

¹¹⁰ V. sur cette question les observations de Lajoux, *op. cit.*, pp. 174 et s.

81. La nouvelle constitution fournissait désormais aux chambres les moyens d'exercer une véritable surveillance de l'action gouvernementale, particulièrement dans le domaine financier. Toutefois, ce contrôle n'allait pas jusqu'à une mise en cause de la responsabilité politique sous forme parlementaire des ministres. L'Acte additionnel se contentait en effet d'énoncer les conditions d'une responsabilité ministérielle de type pénal. A cet égard, l'article 39 qui disposait que « Les ministres sont responsables des actes du Gouvernement signés par eux, ainsi que de l'exécution des lois », doit se comprendre comme la définition d'un principe, dont les articles 40 et suivants prévoient les conséquences pratiques, en organisant une procédure pénale d'engagement de la responsabilité des ministres. C'est à la Chambre des représentants que revenait le droit d'accuser les ministres, tandis que la Chambre des pairs était compétente pour les juger, en cas d'atteinte à la sûreté ou à l'honneur de la nation¹¹¹.

82. Certes, il était bien spécifié que la chambre haute disposait d'un pouvoir discrétionnaire pour caractériser le délit ou infliger la peine, accréditant l'idée d'une responsabilité pénale élargie. Mais il n'en reste pas moins vrai que certaines caractéristiques du texte constitutionnel rendaient difficilement possibles une évolution vers une responsabilité à la fois solidaire et automatique qui ne serait pas fondée sur l'idée de faute. Ainsi, l'article 41 mettait sur pied une procédure identique pour la poursuite d'un ministre ou d'un chef d'armée, tendant de la sorte à assimiler le premier à une autorité administrative comme une autre. L'incertitude sur le caractère irresponsable du chef de l'Etat, la limitation de l'entrée dans les chambres des ministres à département¹¹², la précision des mécanismes de mise en cause de la responsabilité¹¹³ constituaient d'autres indices qui laissaient mal présager de l'adoption future d'une responsabilité politique des ministres¹¹⁴.

¹¹¹ L'article 40 de l'Acte additionnel précise au sujet des ministres : « Ils peuvent être accusés par la Chambre des Représentans (sic), et sont jugés par celle des Pairs. » L'article 41 dispose : « Tout ministre, tout commandant d'armée de terre ou de mer, peut être accusé par la Chambre des Représentans et jugé par la Chambre des Pairs, pour avoir compromis la sûreté ou l'honneur de la nation. »

¹¹² Confirmée encore par les articles 45 et 46 de l'Acte additionnel ; article 45 : « Quand la Chambre a déclaré qu'il y a lieu à examen, elle peut appeler le ministre dans son sein pour lui demander des explications (...) » ; article 46 : « Dans tout autre cas, les ministres ayant département ne peuvent être appelés ni mandés par les Chambres. »

¹¹³ Citons, sur ce point, l'argument de L. Radiguet, *op. cit.*, p. 240 : « C'est par leur brièveté sur la question que les constitutions ont abouti à la responsabilité des ministres, parce qu'alors les Chambres restent libres d'agir selon les circonstances. - Mais du moment où l'on a inséré des articles sur la responsabilité ministérielle, il faut s'y conformer sous peine de les violer, car la précision des textes indique la ferme volonté d'établir une barrière qu'on interdit de dépasser. » On notera en outre la longueur d'une procédure qui ne pouvait, dans le meilleur des cas, aboutir à la mise en accusation d'un ministre par la Chambre des représentants, qu'après une période de quarante jours d'instruction.

¹¹⁴ Sur l'ensemble de la question, *ibid.*, pp. 237 et s. ; dans le même sens, S. Rials, art. cit., pp.147-148.

83. Constant, qui dut assurément exercer une réelle influence dans la confection du titre IV : « Des Ministres, et de la Responsabilité » de l'Acte additionnel¹¹⁵, s'est plutôt bien accommodé de la responsabilité politico-pénale de l'Acte additionnel, regrettant seulement que ce texte n'ait pas supprimé expressément les peines infamantes pour les ministres, et là Constant songe certainement à l'exil ou à la peine de mort¹¹⁶. Ceci ne signifie pas pour autant qu'il ait accepté en bloc les dispositions du titre IV de la constitution des Cent-Jours. Il semble en effet que les incertitudes pesant sur l'irresponsabilité du chef de l'Etat ou la communication réduite entre les ministres et les chambres se présentent comme des caractéristiques qui se situent en deçà des souhaits de Constant, et dont l'origine serait à rechercher de préférence dans les constitutions impériales antérieures, notamment dans la constitution de l'an VIII et le Sénatus-consulte du 28 floréal an XII, ainsi que dans la Charte octroyée¹¹⁷.

IV. CONCLUSION: L'ACTE ADDITIONNEL, « CHARTE AMÉLIORÉE » ?

84. L'Acte additionnel paraît au premier abord se situer à mi-chemin entre le modèle de la monarchie limitée, posé par la Charte de 1814, et un régime de balance des pouvoirs, tel qu'il est consacré par la Constitution sénatoriale et la Charte de 1830¹¹⁸.

85. Il y a, c'est incontestable, des rapprochements à opérer entre l'Acte additionnel et la Charte octroyée. Ils se constatent dès l'élaboration du texte, dont Napoléon est, à l'image de Louis XVIII, le principal initiateur, aidé dans sa tâche par une commission consultative, ainsi que par un publiciste d'envergure, dont les avis furent écoutés, mais pas toujours

¹¹⁵ On y retrouve du reste, aux articles 39 et suivants, la responsabilité ministérielle pour mauvaise application de la loi, dont Constant avait fait la théorie dans sa brochure *De la responsabilité des ministres* de février 1815 (v. les *Œuvres Complètes*, op. cit., t. IX, 1, pp. 413 et s. et l'introduction de L. Jaume, pp. 415 et s.). Sur ce point, v. les observations de K. Kloocke dans les *ibid.*, IX, 2, note 1, pp. 618-619.

¹¹⁶ Constant a d'ailleurs globalement adhéré à la présentation de la responsabilité ministérielle que proposait l'Acte additionnel: « La constitution actuelle », écrivait-il, « est peut-être la seule qui ait établi sur la responsabilité des ministres, des principes parfaitement applicables et suffisamment étendus. (...) Notre constitution est (...) éminemment sage, lorsqu'elle accorde à nos représentants la plus grande latitude dans leurs accusations, et lorsqu'elle confère un pouvoir discrétionnaire au tribunal qui doit prononcer. » (*Principes de politique*, in *Ecrits politiques*, op. cit., pp. 387 et 391.) Les termes sont néanmoins assez semblables à ceux utilisés dans la brochure *De la responsabilité des ministres*, parue quelques mois auparavant, dans laquelle Constant juge favorablement les dispositions de la Charte octroyée sur la responsabilité : v. en particulier le chapitre II intitulé « Sagesse de la Charte constitutionnelle relativement à la responsabilité », in *Œuvres complètes*, op. cit., t. IX, 1, pp. 445 et s.

¹¹⁷ Sur ce point, v. l'analyse de Radiguet, op. cit., p. 243-245.

¹¹⁸ Sur les chartes de 1814 et de 1830, v. A. Laquièze, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, P.U.F., coll. Léviathan, 2002, *passim*.

adoptés : Benjamin Constant. Le peuple n'intervient qu'à la fin du processus constituant, cette acceptation en bout de course pouvant se comprendre comme une ratification forcée. On note de plus chez l'Empereur une ferme détermination de se rattacher au passé impérial, d'assurer en somme une continuité constitutionnelle qui rejoint la préoccupation du Bourbon de « renouer la chaîne des temps. » Enfin, l'Empereur paraît bénéficiaire de prérogatives substantielles qui ne sont pas sans rappeler celles qui étaient échues au monarque dans la Charte de 1814.

86. Il n'en demeure pas moins que l'Acte additionnel introduit une légitimité composite qui laisse une place au peuple et rompt avec la logique de la monarchie limitée qui fait du seul monarque le représentant de l'unité politique ; et que certaines de ses dispositions traduisent une inflexion libérale en matière institutionnelle : renouvellement intégral – et non plus partiel – de la Chambre des représentants tous les cinq ans ; publicité des délibérations et des votes des assemblées ; définition assez précise des compétences du législateur en matière financière ; renforcement de la liberté de la presse ; réglementation stricte de l'état de siège...
87. En définitive, l'Acte additionnel est un texte d'une inspiration plus libérale que la Charte octroyée – en ce sens, il est certainement plus proche d'un régime de balance de pouvoirs, au sens de la Charte de 1830, que d'une monarchie limitée, au sens de celle de 1814 - mais il se révèle en même temps plus conservateur qu'on ne l'a dit souvent : la Charte améliorée, dont se fait l'écho Chateaubriand, ne l'est somme toute pas tant que cela. Les libéraux du temps ne s'y sont du reste pas trompés en ne prodiguant à cette constitution qu'un accueil mitigé. Constant lui-même, en dépit de ses protestations appuyées – et politiquement calculées – en faveur du texte constitutionnel, n'était en même temps pas dupe de ses lacunes, dont il espérait que le jeu des institutions serait suffisant à les combler¹¹⁹.
88. La question de l'évolution parlementaire du texte en l'état apparaît néanmoins très problématique, tant en raison de son insertion dans un édifice juridique antérieur bien déterminé, que du fait du verrouillage de certaines de ses dispositions - pensons ici aux articles traitant de l'entrée, fortement restreinte, des ministres dans les chambres ou de la responsabilité ministérielle qui demeure fondamentalement une responsabilité pénale¹²⁰. L'affrontement difficilement évitable entre un Empereur victorieux et une chambre des représentants à forte coloration

¹¹⁹ V. en particulier les *Principes de politique*, in *Ecrits politiques*, op. cit., chap. IX, p. 391 et l'important chap. X, pp. 409 et s.

¹²⁰ C'est pourquoi nous ne qualifierons pas de « préparlementaire », le régime institué par l'Acte additionnel (contra D. de Bellescize, art. cit., p.1076). Au contraire de ce que signifie, au moins implicitement, cette expression, il n'y avait pas dans l'Acte additionnel, l'esquisse d'une évolution inéluctable vers le régime parlementaire. Tout en prévoyant plutôt un système de balance de pouvoirs, il permettait, tout aussi bien, un retour à une monarchie limitée que l'avènement d'un régime parlementaire qui impliquait un renforcement des pouvoirs du parlement.

libérale aurait sans doute conduit à un remaniement de l'Acte additionnel: il est en tout cas significatif que la question était déjà à l'ordre du jour au mois de juin 1815, preuve, s'il en était besoin, que le compromis tenté entre le passé impérial et l'adoption d'institutions libérales apparaissait d'une crédibilité douteuse.