

RÉVOLUTION ET TRANSFERT DE DROIT: LA PORTÉE DE LA CONSTITUTION DE BAYONNE¹

Jean-Baptiste Busaall

SUMARIO: I. LA RÉGÉNÉRATION DE LA MONARCHIE, UNE RÉFORME SANS RÉVOLUTION?.- II. L'ESPAGNOLISATION DU MODÈLE CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS.- 1. La volonté impériale de conciliation avec les corps de la Monarchie.- 2. La représentation dans l'assemblée de Bayonne.- 3. Les conséquences ambiguës de l'espagnolisation de la Constitution.- III. DU DESPOTISME ÉCLAIRÉ AU DESPOTISME CONSTITUTIONNEL.- 1. Le monopole du pouvoir royal.- 2. L'égalité des sujets devant la loi du roi : l'abolition des privilèges.- 3. Les jalons de l'unité territoriale, vers l'émergence d'une patrie espagnole.- IV. UNE CONSTITUTION POUR L'ÉTAT ET L'ÉDUCATION DU PEUPLE.

Resumé:

En 1808, Napoléon promet de régénérer la Monarchie espagnole sans provoquer de rupture. Il introduisit une constitution préparée sur le modèle des textes du Consulat et de l'Empire et donc issue de la Révolution de 1789. Ce travail s'attache à définir ce que l'Empereur entendait par régénération à travers l'étude du processus constituant et du contenu du texte. La question est analysée en fonction de la culture constitutionnelle espagnole et distingue la portée juridique de la portée politique de la Constitution de Bayonne.

Abstract:

In 1808, Napoleon promised to regenerate the Spanish Monarchy without any rupture. He introduced a Constitution written upon the model of the Consulate and Imperial Constitutions which were the result of the 1789 revolution. This work intends to define what the Emperor meant by regeneration by studying both constitutional process and text. The question is analyzed according to the Spanish constitutional culture and differentiates the juridical meaning from the political meaning of the Constitution of Bayonne.

Mots clés: Régénération, Révolution, Constitution de Bayonne, despotisme constitutionnel, patrie espagnole

Palabras clave: Regeneración, Revolución, Constitución de Bayona, despotismo constitucional, patria española

¹ Ce travail doit être considéré comme un résultat du programme de recherche « Cultura jurisdiccional y orden constitucional en España y América (siglos XVIII y XIX) » (SEJ2007-66448-C02-02) auquel l'auteur participe. Les premières pistes de réflexion avaient été présentées durant la journée d'étude sur « Le règne de Joseph Bonaparte : nouvelles perspectives sur l'histoire sociale et juridiques des institutions » organisée à la Casa de Velázquez le 21 mai 2007 (voir la section « noticias » de ce même numéro).

Key Words: Regeneration, Revolution, Constitution of Bayonne, constitutional despotism, Spanish patria

I. LA RÉGÉNÉRATION DE LA MONARCHIE, UNE RÉFORME SANS RÉVOLUTION ?

1. À en croire le comte de Las Cases, à Sainte-Hélène Napoléon faisait souvent revenir la conversation sur l'affaire d'Espagne qui, considérait-il, l'avait perdu. Déchu, l'Empereur ne semblait reconnaître qu'une maladresse dans les formes, un faux-pas qui ruina les plans généreux qu'il avait conçu pour le bonheur des Espagnols. L'intégration de la Péninsule ibérique à son système européen aurait été inévitable, mais la substitution dynastique était une erreur. La branche espagnole des Bourbon, nulle, ne menaçait pas sa légitimité nouvelle. Comme s'il avait fini par croire son propre discours de propagande, il affirmait péremptoire : « *je délivrais donc les Espagnols de leurs hideuses institutions ; je leur donnais une constitution libérale [...] J'accomplissais le plus grand bienfait qui ait jamais été répandu sur un peuple, me disais-je, et je me le dis encore* »². Ses motifs furent pourtant bien moins élevés qu'il ne voulut le reconnaître.
2. En effet, s'il décida de jouer le rôle du régénérateur, ce n'est qu'après avoir assuré ses intérêts et dans le but de faciliter l'acceptation de son frère aîné Joseph comme nouveau roi. Son lieutenant général dans la Péninsule, Murat, devint le président de la junte de gouvernement intérimaire laissée en place par Ferdinand VII, dès que les derniers membres de la famille royale quittèrent Madrid. Ne connaissant pas par avance les plans de son maître, il devait surtout chercher à contenter et à rassurer tous les partis³. Peut-être non dénué d'ambitions personnelles, il relayait à sa façon les informations sur la situation politique de la Péninsule. Les magistrats de la monarchie étaient inquiets de la prolongation de l'interrègne. Mi-avril, Murat suggéra d'abord la réunion d'une « *diète espagnole à Bayonne ou à Bordeaux* » afin de ménager « *l'amour-propre national* » tout en facilitant les objectifs de l'Empereur⁴. Il insista ensuite sur le fait que les secrétaires des dépêches eux-mêmes attendaient « *comme tout bon Espagnol une Constitution de V. M. ; ils en sentent tous le besoin* »⁵. Une fois qu'il eut recueilli les

² *Mémorial de Sainte-Hélène* [1823], Seuil, Paris, 1999, lundi 06-05-1816, pp. 621-623 ; vendredi 14-06-1816, pp. 817-829, citations pp. 621-622.

³ « Ne préjugez rien du parti que je dois prendre », lui écrivit l'Empereur (25-03-1808) avant de préciser « Vous devez, dans tous les cas, trouver dans la bonté et l'utilité de mes projets sur l'Espagne des arguments propres à concilier tous les partis. » (10-04-1808) : *Correspondance de Napoléon 1^{er}*, Imp. impériale, Paris, 1858-1870, vol. XVI, pp. 517 et 574.

⁴ *Correspondance de Joachim Murat, chasseur à cheval, général, maréchal d'Empire grand-duc de Clèves et de Berg (juillet 1791-juillet 1808)*, éd. par A. Lumbroso, Turin, 1899, p. 278 (14-04-1808).

⁵ *Ibid.*, p. 285 (17-04-1808). Murat ajoutait « Ils m'ont dit : "Que l'Empereur, lorsque nos deux souverains seront auprès de lui, nous fasse connaître ses volontés : qu'il vienne au milieu de nous, et il verra par l'enthousiasme que partout on fera éclater sur son passage que nous méritons sa protection et ses bienfaits. [...]" Nous nous sommes convaincus, M. Laforest et moi,

droits dynastiques des Bourbon, Napoléon acquiesça à l'idée de réunir une « *assemblée des états à Bayonne* » pour qu'instruite du désir impérial que le nouveau roi soit choisi dans sa Maison, elle désigne formellement Joseph sur lequel l'opinion devait être orientée⁶. Les instructions impériales reçues, Murat fit rédiger par une commission formée à parité de conseillers de Castille et de membres de la junte de gouvernement, la convocation d'une assemblée de députés espagnols à Bayonne « *para tratar allí de la felicidad de toda España* »⁷. Quelques jours plus tard, Napoléon l'entérinait dans un décret qu'il accompagnait d'une proclamation aux Espagnols⁸ dans laquelle il promettait une réforme « *sans froissements, sans désordres, sans convulsions* », bref sans révolution !

3. Dans son discours, l'Empereur entendait convaincre les Espagnols des avantages qu'ils tireraient du changement de dynastie. Non sans maladresse, le document reproduisait les préjugés véhiculés par les Lumières sur le retard espagnol dû à l'obscurantisme religieux (une opinion partagée par certains régnicoles comme l'aventurier libéral Marchena)⁹. Risquant de blesser l'orgueil des sujets, Napoléon opposait la décadence de la Monarchie dont il imputait la responsabilité aux anciens monarques¹⁰, à l'œuvre de la régénération dont il allait être l'auteur avec le soutien des Espagnols. Leurs députés devaient être porteurs des vœux et doléances de leurs commettants afin de pouvoir poser les bases « *de la nouvelle constitution qui doit gouverner la monarchie* »¹¹. Dénué d'autre ambition que celle d'obtenir la reconnaissance dans la postérité, Napoléon ne voulait même pas exercer ses droits acquis lors des cessions de Bayonne ; une fois la

que ces deux ministres parlaient de bonne foi ». Le *Memoria –justificatif et a posteriori– de D. Miguel José de Azanza y D. Gonzalo O'Farrill sobre los hechos que justifican su conducta política desde marzo de 1808 hasta abril de 1814* [1815] présente les choses de façon beaucoup plus nuancée : consulté in *Memorias de tiempo de Fernando VII*, ed. M. Artola, Atlas, Madrid, 1957, t. I, pp. 275-372, p. 348.

⁶ *Correspondance Napoléon, op. cit.*, XVII, pp. 64-65 (02-05-1808), pp. 80-81 (06-05-1808), p. 87 (08-05-1808).

⁷ Préambule de la convocation de la députation générale des Espagnols, 19-05-1808: *Actas de la Diputación general de españoles que se juntó en Bayona el 15 de junio de 1808, en virtud de convocatoria expedida por el Gran Duque de Berg y la Junta suprema de gobierno [...]*, Imp. y fundición de J. A. García, Madrid, 1874 [*Actas Bayona* pour la suite], p. 5.

⁸ Documents publiés à fin de propagande dans le *Moniteur universel*, n° 170, 18-06-1808, p. 667 et la *Gazeta de Madrid*, n° 53, 03-06-1808, p. 530.

⁹ L. Domergue, « La imagen del otro: España tal y como aparece en el *Moniteur Universal* a principios de la Revolución francesa », *Bulletin d'histoire contemporaine de l'Espagne*, juin 2004-décembre 2006, n° 37-42, pp. 73-96. *El Observador*, rédigé entre 1787 et 1788 avant le départ de Marchena pour vivre la Révolution française, est une illustration parlante : *Obra española en prosa (historia, política, literatura)*, ed. J. F. Fuentes, C[entro de] E[studios (Políticos y)] C[onstitucionales], Madrid, 1990, pp. 49-83.

¹⁰ « Quand on parle à la nation en général –avertit Arribas–, il faut peu insister sur les abus de son ancien régime et sur les torts de leurs rois. De tels discours blasphèment trop la fierté et son respect pour la dignité royale. Son extrême mécontentement de l'odieuse administration du prince de la paix, n'a jamais donné lieu à une parole outrageante ni contre le roi, ni contre la reine dont tous les torts étaient bien connus. », Rapport de Champagny, ministre des relations extérieures, sur son entretien avec le *fiscal de la Sala de Casa y Corte*, futur conseiller d'État et ministre de la police de Joseph, 16-06-1808, A[rchives] N[ationales], AF IV, 1680, f° 493v.

¹¹ Décret impérial du 25 mai, article 1.

constitution faite, il désignerait « *un autre [lui]-même* » pour devenir à la fois roi des Espagnes et des Indes, mais aussi des Espagnols. Rassurant, le *statu quo* provisoire était maintenu : toutes les autorités étaient confirmées à leurs postes et la justice devait continuer à s'exercer sans interruption.

4. Bien que l'époque des républiques sœurs était terminée, la proclamation impériale s'inscrivait dans la continuité du discours missionnaire des révolutionnaires. L'expérience qui avait mis à jour le malentendu entre les patriotes européens et la Grande Nation qui prétendait libérer les peuples de l'Europe *manu militari* pour les mettre au service de la France¹², n'avait pas modifié la prétention française à incarner le modèle de la science nouvelle du gouvernement et de la libération individuelle des chaînes de la féodalité et de l'Ancien Régime.
5. En fait, Napoléon n'eut aucunement l'intention de convoquer à Bayonne une assemblée aux pouvoirs constituants contrairement à ce que pouvait laisser croire sa proclamation. Elle n'allait pas être à l'origine du texte constitutionnel, ni décider de son contenu final. Elle devait représenter les intérêts complexes de la Monarchie et jouer un rôle consultatif. Sa fonction était politique : sa participation formelle à l'œuvre régénératrice devait légitimer le nouvel ordonnancement décidé par Napoléon sans être un élément constitutif de la validité juridique de la constitution. D'ailleurs une première version du projet rédigée par l'Empereur et Maret, son secrétaire particulier, avait été soumise au préalable à une commission *ad hoc* de magistrats espagnols. La discrétion avait été recommandée afin de donner du crédit au rôle que les députés devaient jouer¹³. Le texte sur lequel l'assemblée de Bayonne fut amenée à se prononcer suivait le modèle du bloc constitutionnel du Consulat et de l'Empire¹⁴.
6. Or, même si comme l'affirmaient les consuls de la république, la Constitution de l'an VIII mettait fin à la Révolution, elle en était la conclusion et donc le résultat. Le bilan des dix années d'instabilité institutionnelle se refermait en arrêtant les acquis aux principes initiaux et notamment aux « *droits sacrés de la propriété, de l'égalité, de la liberté* ». Or ces principes de droits naturels individuels intégrés au droit positif par le biais de la Déclaration de 1789 furent définis dans un esprit de rupture radicale avec le passé qui introduisait la notion d'Ancien Régime. La régénération qui était devenue très vite porteuse des espoirs de la naissance de l'homme nouveau dans une société nouvelle,

¹² A. Jourdan, *La Révolution, une exception française ?*, Flammarion, Paris, 2004, pp. 230-241, 260-274.

¹³ *Correspondance du comte de La Forest, ambassadeur de France en Espagne (1808-1813)*, éd. C.-A. Geoffroy de Grandmaison, A. Picard et fils, Paris, 1905-1913, t. I, pp. 49-50 (31-05-1808).

¹⁴ M. Morabito parle d'une « unité constitutionnelle, que traduit le langage officiel de l'Empire en parlant des "constitutions de l'Empire" » ou d'un « bloc constitutionnel » : *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Montchrestien, Paris, 9^e éd. 2006, pp. 137 et 153. Les textes français ont été consultés dans l'édition de J. Godechot, *Les constitutions de la France*, Flammarion, Paris, rééd. 1987.

découlait de la table rase¹⁵. Les constituants successifs avaient cherché à structurer non seulement l'État, mais la société toute entière¹⁶. La Constitution de l'an VIII avait restreint son objet. Plus courte, elle devait mettre en place des organes efficaces de gouvernement pour diriger l'État tout en protégeant les intérêts nés de la Révolution.

7. Ce n'était pas la première fois que Napoléon avait introduit un texte de ce type dans les États satellites confiés à ses frères, mais aucun d'eux n'avait résisté à la Révolution comme la Monarchie espagnole. En dépit de la pénétration de la propagande révolutionnaire et d'une connaissance des nouveautés politiques –ce qui n'implique pas pour autant leur compréhension et encore moins une adhésion–, elle avait traversé toute la période en préservant son caractère traditionnel. La *Ilustración* s'était développée sans remise en cause du système politique et de la place de la religion¹⁷. Elle avait permis le maintien des fondements et de la structure des institutions traditionnelles et rares furent les voix qui dans la métropole conclurent à l'incapacité du despotisme éclairé pour introduire les réformes nécessaires¹⁸. La crise tardive de la conscience espagnole¹⁹ était loin d'avoir produit une évolution des mentalités susceptible de conduire à une révolution.
8. Indépendamment de la question de l'application effective de la Constitution dans les circonstances difficiles de la Guerre d'Indépendance, il semble y avoir une contradiction entre l'implantation d'un modèle constitutionnel français –un droit porteur des fondements de l'organisation de l'État et de la société politique– né de la rupture de 1789 et l'absence de bouleversement dans la Monarchie catholique. Était-il possible de régénérer l'Espagne et les Indes sans introduire la notion d'Ancien Régime²⁰ ? Certes, l'argument de la régénération était

¹⁵ A. de Baecque, « L'homme nouveau est arrivé, la "régénération" du Français en 1789 », *Dix-huitième siècle*, 1988, n° 20, pp. 193-208 et pour un bilan sur la période révolutionnaire : M. Ozouf, « Régénération », *Dictionnaire critique de la Révolution française*. « Idées », dir. F. Furet et M. Ozouf, Flammarion, Paris, rééd. 2007, pp. 375-389.

¹⁶ M. Troper, « Le concept de constitutionnalisme et la théorie moderne du droit », *Pour une théorie juridique de l'État*, Presses Universitaires de France, Paris, 1994, pp. 203-221.

¹⁷ Voir la synthèse de G. Dufour, *Lumières et Ilustración en Espagne sous les règnes de Charles III et de Charles IV (1759-1808)*, Ellipses, Paris, 2005.

¹⁸ La remise en cause des institutions par Arroyal dans ses *Cartas económico-políticas (con la segunda parte inédita)* [1786-1795] (ed. J. Caso González, Universidad de Oviedo, Oviedo, 1971) et surtout dans son *Oración apologética en defensa del estado floreciente de España, en el reynado de Carlos IV dixo en la plaza de toros de Madrid N. de N.* [1793-1795] (ed. A. ELORZA, *Pan y toros y otros papeles sediciosos de fines del siglo XVIII*, Ayuso, Madrid, 1971, pp. 15-31) est plus exceptionnelle que représentative. Même Cabarrús qui reconnut l'incurie du despotisme éclairé (*Elogio de Carlos III, rey de España y de las Indias pronunciado ante la Real Sociedad Económica de Amigos de País de Madrid*, Imp. A. de Sancha, Madrid, 1789), ne sut pas se détacher de ses méthodes dans ses propositions faites au Prince de la Paix à partir de 1792 (*Cartas sobre los obstáculos que la naturaleza, la opinión y las leyes oponen á la felicidad pública*, 1^a éd. Vitoria, 1808).

¹⁹ F. Lopez avait repris l'expression de P. Hazard (*La crise de la conscience européenne, 1680-1715* [1935], Le Livre de Poche, Paris, 1994) dans son étude sur Forner (Institut d'études ibériques de Bordeaux, 1976 ; trad. esp. Salamanca, 1999) situant le phénomène à la fin du XVIII^e siècle.

²⁰ Sur l'utilisation de la notion d'Ancien Régime en Espagne voir J. F. Fuentes, « Aproximación al vocabulario socio-político del primer liberalismo español (1792-1823) », J.-R. Aymes et J.

un moyen et non un but pour Napoléon, mais ce n'est pas pour autant qu'il ne fit pas en sorte de lui donner une substance. Qu'entendait-il par régénération constitutionnelle de la Monarchie ?

9. L'enjeu était de séduire la société tout en ménageant son tissu corporatif dont dépendait le succès du projet. En d'autres termes, il fallait éviter de provoquer un choc et une opposition réactionnaire tout en parvenant à introduire une nouvelle organisation du pouvoir qui assurerait à Joseph le contrôle politique de la Monarchie dans l'intérêt du système européen de l'Empire. Pour réaliser le premier objectif, Napoléon impliqua les corps de la Monarchie dans l'élaboration de la Constitution; il en résulta une dénaturation du modèle français et une espagnolisation du pacte constitutionnel unissant le roi Joseph à ses sujets. Pour le second, il importa les institutions du Consulat et de l'Empire qui lui avaient été si utiles pour imposer son pouvoir personnel en France. Balayant les obstacles traditionnels qui s'opposaient à la monopolisation du pouvoir par le monarque, la 'révolution' de Bayonne transformait le despotisme éclairé en despotisme constitutionnel qui devait, du point de vue des partisans du régime, permettre l'émergence d'une patrie unique espagnole.

II. L'ESPAGNOLISATION DU MODÈLE CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS

10. Pragmatique, Napoléon savait qu'il devait recourir aux magistrats de la Monarchie pour adapter la Constitution qui devait régénérer l'État. Les consultations préalables à la réunion de l'assemblée de Bayonne avaient pour but de mesurer les attentes et les réticences de ceux qui devaient assurer le bon fonctionnement de la transition dynastique. L'assemblée devait permettre de représenter les intérêts mixtes de l'ensemble de la société. Les concessions faites par l'Empereur dans la Constitution eurent pour conséquence d'espagnoliser la loi fondamentale bien au-delà de ce que les Français attendaient.

1. La volonté impériale de conciliation avec les corps de la Monarchie

11. Le processus de préparation du projet souligne la volonté effective de l'Empereur de lisser le texte pour répondre aux inquiétudes et aux attentes concrètes des magistrats de l'appareil central de la Monarchie. Une note manuscrite anonyme attribuée à Maret résumant l'historique de la rédaction de la Constitution est très claire à cet égard : Napoléon tenta de concilier les « *véritables besoins de l'Espagne* » avec les siens²¹.

Fernández Sebastián (ed.), *L'image de la France en Espagne (1808-1850)*, Universidad del País Vasco-Presses de la Sorbonne Nouvelle, Bilbao, 1997, pp. 51-62.

²¹ Anonyme, « Historique de la rédaction du Statut Constitutionnel donné à Bayonne le 6 juillet 1808 », s.l.n.d., AN, AF IV, 1680, f° 518-519. C. Sanz Cid attribue le document à Maret : *La Constitución de Bayona*, Ed. Reus, Madrid, 1922, pp. 168-169. X. Abeberry considère que Champagny en était l'auteur : *Le gouvernement central de l'Espagne sous Joseph Bonaparte (1808-1813). Effectivité des institutions monarchiques et de la justice royale*, thèse droit dactyl., Université Paris XII, 2001, p. 684. Le document qui n'est pas de la main de ce dernier (la graphie ne correspond pas d'après un document de sa main : AN, AF IV, 1680, f° 492-493) ne

12. La première esquisse du projet²² était révélatrice à la fois de la volonté de soumettre la Monarchie espagnole aux intérêts de l'Empire (règles de dévolution de la couronne et alliance militaire²³) et de ce que les Français considéraient comme les apports marquants de leur révolution : l'égalité des individus devant la loi –sans déclaration de droits– et l'homogénéisation structurelle du territoire à travers l'application générale d'un système juridique, politique et judiciaire identique et rationnel. L'organisation des pouvoirs d'État reproduisait le déséquilibre très prononcé en faveur de l'exécutif tel qu'il existait dans le système constitutionnel français depuis l'an VIII : le chef de l'État contrôlait l'exercice de l'ensemble des pouvoirs directement ou par le biais des nominations, les ministres étaient ses commis, son Conseil d'État qui était une nouveauté complète sous cette forme, lui permettait de légiférer, les attributions de la chambre représentative, appelée cortès pour rappeler l'institution traditionnelle, étaient réduites à leur plus simple expression. Parce que la régénération de la Monarchie ne devait pas être une révolution, des compensations ou des reclassements étaient prévus pour ceux qui allaient perdre leurs prérogatives : le Conseil de Castille dont les attributions gouvernementales disparaissaient avec la création du Conseil d'État, était conservé en tant que tribunal de cassation ; la noblesse qui perdait ses privilèges de naissance pouvait conserver son rang en entrant au service de la nouvelle dynastie ; les privilèges personnels non fiscaux abolis devaient être indemnisés. Se voulant rassurant, le projet reconnaissait les bons du trésor détenus par les créanciers de l'État. Le titre sur la religion mérite une attention toute particulière en raison des préjugés réciproques que chacune des nations avait sur l'autre dans ce domaine. Pourtant Napoléon avait tourné la page des abus antireligieux de la Révolution avec le Concordat de 1801 et l'Espagne catholique avait poursuivi depuis plusieurs décennies une politique gallicane décidée. Adaptant les clauses du traité de cession des droits dynastiques de Charles IV, le projet établissait que seul le culte de la religion catholique serait toléré, c'est-à-dire que le texte était loin d'en faire la religion de l'État. Le clergé régulier, inutile voire néfaste selon l'esprit du siècle, n'était pas aboli mais sa réduction de moitié par voie naturelle et donc progressive était prévue. L'Inquisition, institution sur laquelle se focalisait la critique éclairée de l'"obscurantisme espagnol", était abolie. Ses biens devaient servir à revaloriser la portion congrue des curés, *i. e.* le clergé utile. Les hôpitaux, institutions qui n'étaient pas proprement ecclésiastiques mais dont le clergé s'occupait et dont les biens avaient été désamortis sous Godoy, devaient aussi en bénéficier²⁴.

semble pas avoir été rédigé pour nourrir la propagande. Son contenu ne se retrouve ni dans la presse, ni dans les nouvelles diplomatiques.

²² Cette version contenant 79 articles est conservée aux AN, AF IV, 1680, f° 498-507.

²³ L'article 2 du projet adaptait les articles 3 à 7 du sénatus-consulte de l'an XII. De façon curieuse pour un texte constitutionnel, le titre X du projet incluait le détail de l'alliance militaire entre la France et l'Espagne, allant jusqu'à préciser les contingents à fournir pour chaque pays. Sans doute était-ce une façon de rassurer les Espagnols en chiffrant les exigences de la France qui devait fournir plus de troupes et de navires que son alliée : articles 71-73.

²⁴ Le désamortissement de 1798 n'atteignit que les institutions politiquement faibles : F. Tomás y Valiente, *El marco político de la desamortización en España, Obras completas*, CEC, Madrid,

13. L'ambassadeur La Forest et le maître des requêtes Fréville assistèrent la commission de magistrats madrilènes²⁵ pour leur expliquer le texte et résumer ensuite à l'Empereur leur position²⁶. Le rapport que ces derniers rédigèrent met en évidence un fort décalage entre la réaction des Espagnols et celle qu'espéraient les Français. Les règles de dévolution de la couronne qui soumettaient le trône aux aléas de la dynastie des Bonaparte donnèrent lieu à de nombreuses interrogations de la part des magistrats. Ils soulevèrent tant d'objections que les Français les résumèrent comme une incapacité à voir les « *considérations supérieures* ». Les Espagnols s'inquiétèrent du coût élevé qu'engendreraient certaines dispositions (dotation des Infants supérieures à ce qu'elle était jusque là, dix ministères, restitution des biens non vendus des hôpitaux) alors qu'ils ne virent pas l'avantage économique de l'instauration d'une liste civile pour le roi. Ils demandèrent plus de prérogatives pour la noblesse, notamment celle qui n'appartenait pas à la classe des Grands et critiquèrent la prépondérance des députés du 'tiers état' dans l'assemblée des cortès. La plus grande surprise vint sans doute de la réaction au chapitre des questions religieuses. Déplorant le « *fanatisme du peuple* », les magistrats exigèrent un renforcement de l'intolérance religieuse. Favorables à l'abolition de l'Inquisition, ils conseillaient de ne pas l'annoncer pour éviter des oppositions. Allant plus loin que le projet, les ordres religieux « *inutiles* » devaient d'ors et déjà être réduits. Il convient de souligner l'absence de commentaires sur le Conseil d'État ou l'organisation judiciaire (y compris la transformation du Conseil de Castille) et la docilité que la commission semble avoir manifesté pour se ranger aux explications des deux Français.
14. D'après l'historique du processus d'élaboration de la Constitution, Napoléon consulta à Bayonne Azanza et Urquijo. Le premier, secrétaire des dépêches des finances, eut de longs entretiens avec l'Empereur mais aucun document ne permet de connaître la teneur de ses commentaires²⁷. Urquijo remit un mémoire début juin²⁸, mais son contenu n'est pas une réaction au projet de constitution dont il reconnut ne pas connaître le contenu (il s'interrogeait notamment sur la présence d'un article nécessaire abolissant les droits féodaux). Cet ancien ministre réformateur de Charles IV qui fut un fidèle collaborateur de Joseph, montre à travers ses propositions que le projet impérial n'était pas

1997, pp. 569-571. Napoléon, garant en France des acquéreurs de biens nationaux (article 94 de la Constitution de l'an VIII) ne revenait pas en Espagne sur les ventes qui avaient profité aux élites urbaines.

²⁵ Elle était composée des membres de la junte de gouvernement présents à Madrid, des membres des conseils de guerre, des Indes, des ordres et de Castille, du corrégidor de Madrid et du capitaine général de la Nouvelle Castille. Pour le détail, voir Sanz Cid, *La Constitución de Bayona*, op. cit., p. 211.

²⁶ Le texte du rapport est conservé aux ANF, AF IV, 1609.

²⁷ La *Correspondance Napoléon* (op. cit., XVII, p. 282 (30-05-1808)) atteste des entretiens qu'il eut avec Azanza, mais ce dernier ne les évoque pas dans son mémoire qui ne s'y prêtait sans doute pas : *Memoria Azanza-O'Farrill*, op. cit., p. 303.

²⁸ M. L. de Urquijo (anonyme), « Réflexions soumises à S. M. I et R » : ANF, AF IV, 1609.

éloigné des aspirations d'une certaine partie de la société éclairée espagnole puisqu'il réclamait certaines dispositions que l'ébauche de la constitution contenait : refondation de la noblesse sur le mérite, abolition de l'Inquisition, réorganisation de la justice avec création d'une cour de cassation et abolition des juridictions spéciales... Inspiré par des considérations d'économie politique et d'utilitarisme, il suggérait d'abolir ou de réformer plusieurs institutions qui constituaient des freins à la modernisation de la Monarchie tout en précisant la méthode qu'il convenait de suivre pour éviter des oppositions frontales. Ce partisan du régéralisme critiquait acerbement les ordres militaires et religieux qui devaient être abolis et dont les richesses devaient être affectées à un fond royal destiné à promouvoir l'agriculture, le commerce et à récompenser les services rendus à l'État. S'il proposait des créations comme celle d'un consulat général de commerce, il restait dans la pensée *ilustrada* en proposant que l'origine des monastères fasse l'objet d'un examen de conformité aux lois préalablement à leur abolition.

15. À l'inverse de la position des futurs josphins, les représentants du Conseil de l'Inquisition et du Conseil de Castille remirent deux rapports sur le projet pour s'opposer franchement à son contenu. Les derniers prétendirent exercer leurs prérogatives traditionnelles et affirmèrent que toute réforme devait prendre comme point de départ « *las leyes sabias que son la base de nuestra constitución* »²⁹. L'élaboration d'une constitution comme expression de la volonté du souverain (Napoléon en vertu des cessions de Bayonne) leur était complètement étrangère. À propos de l'importation du Conseil d'État français, ils s'attachèrent à redéfinir ce qu'était l'institution espagnole qui portait le même nom. S'ils critiquèrent acerbement la *Novísima Recopilación* publiée en 1805, ils rejetèrent explicitement l'adoption du code civil français.

16. La deuxième version du projet était la synthèse des censures et des propositions faites essentiellement par la commission madrilène. Quelques ajustements de détails furent apportés, mais surtout, furent ôtés du texte tous les articles qui avaient soulevé une forte opposition ou ceux pour lesquels une nouvelle rédaction était demandée. Exemple significatif, le titre sur la religion, déplacé en tête de la Constitution, ne contenait plus que la déclaration de la religion catholique comme dominante et unique renforcée par l'intolérance de toute autre. Certains articles novateurs comme l'abolition des charges municipales héréditaires ou la publication des comptes de l'État avaient disparu alors qu'ils n'avaient pas fait l'objet de remarques particulières... sans doute n'avaient-ils pas produit l'effet escompté. Cette version fut ensuite complétée pour être présentée à la députation générale des Espagnols³⁰.

²⁹ L'attitude du Conseil énera au plus haut point Napoléon qui rencontra cette opposition frontale à l'expression de sa volonté constituante. Il écrivit « Vous êtes des bêtes » sur la traduction du rapport qui lui avait été remis : Sanz Cid, *La Constitución de Bayona, op. cit.*, pp. 230-231

³⁰ Deuxième projet : ANF, AF IV, 1680, f° 508-516 ; troisième projet : A[rchivo del] C[ongreso de los] D[iputados], *Papeles reservados de Fernando VII*, t. IV, f° 83-94 (texte annoté par le député Gonzalez Arnao, avocat du collège de Madrid).

2. La représentation dans l'assemblée de Bayonne

17. La députation convoquée pour le 15 juin 1808 avait été pensée comme une assemblée traditionnelle. Ses membres devaient être porteurs non seulement des doléances des corps qui les avaient désignés ou qu'ils étaient censés représenter mais aussi des propositions de réformes qui leur paraissaient à même de détruire les maux dans « *toda la nación y en cada provinica en particular* »³¹. Si l'Empereur n'entendait pas qu'une assemblée 'bavarde'³² perturbe la structure générale de la Monarchie régénérée par le constitutionnalisme du Consulat et de l'Empire, il montrait sa volonté de prendre en compte l'avis des 'représentants de la nation'. Pour se conformer aux mentalités, il fixa les grandes lignes de sa composition comme des états généraux : cent cinquante députés devaient être équitablement répartis entre le clergé, la noblesse et le tiers état³³. La junte de gouvernement madrilène précisa certaines modalités avant de confier la tâche de la rédaction à une commission composée à parité de quelques-uns des ses membres et de conseillers de Castille.
18. L'assemblée devait d'abord servir à reconnaître l'aîné des Bonaparte comme roi ; ce que pourtant seules des cortès pouvaient faire. Sa nature *sui generis* semblerait une limite posée au processus conciliateur, mais pour les Français comme pour les magistrats madrilènes, l'institution traditionnelle des cortès qui n'était plus que le pâle reflet de ce qu'elles avaient pu être (surtout dans l'imaginaire de certains *ilustrados*), ne permettait pas de représenter authentiquement la Monarchie en raison des disparités territoriales et entre les ordres³⁴. Lorsque la Junte centrale s'occupa de la réunion des cortès dans le camp patriotique, Jovellanos ne put que reconnaître qu'il s'agissait de réunir pour la première fois une assemblée qui représenterait toute la Monarchie³⁵. Sous sa forme traditionnelle, l'institution ne répondait pas aux exigences nouvellement apparues avec la crise politique de 1808.
19. La représentation ecclésiastique prenait en considération le clergé régulier (six généraux d'ordres religieux) et le clergé séculier, le haut clergé prébendé (huit prélats et seize chanoines élus par les chapitres des églises métropolitaines) et le bas clergé (vingt curés désignés par leurs évêques). Les ecclésiastiques provenaient de l'ensemble du

³¹ Préambule de la convocation : *Actas Bayona, op. cit.*, p. 5.

³² L'article 34 de la Constitution de l'an VIII disposait que le Corps législatif devait voter les textes qui lui étaient soumis sans les discuter, ce qui lui valu l'appellation de « corps des muets ». Les débats au Tribunat furent rapidement limités par la loi du 19 nivôse an VIII (09-01-1800) et son règlement intérieur du 27 nivôse an VIII (17-01-1800), avant que l'institution ne soit supprimée par le sénatus-consulte du 19-08-1807. Voir Morabito, *Histoire constitutionnelle, op. cit.*, pp. 143-144 et 159-160.

³³ *Correspondance Napoléon, op. cit.*, XVII, p. 128 (12-05-1808).

³⁴ On craignit aussi l'inertie d'une institution traditionnelle : *Correspondance La Forest, op. cit.*, I, pp. 20-21 (15-05-1808).

³⁵ Lettre à lord Holland (07-06-1809), *Obras completas* [de Jovellanos], dir. J. M. Caso González, Centro de estudios del siglo XVIII-Illustrísimo Ayuntamiento de Gijón, Oviedo, 1984-2006, t. V, p. 198.

territoire péninsulaire et l'importance hiérarchique des circonscriptions était respectée. La représentation de la noblesse incluait à la fois les différents grades de l'ordre (Grands d'Espagne, Titres de Castille, Chevaliers), l'armée et les représentants des conseils de la Monarchie. Ces derniers devaient être chargés de promouvoir l'intérêt de toute la Monarchie pour éviter une congrégation de représentants d'intérêts particuliers et locaux. La représentation du tiers état était essentiellement territoriale (provinces, territoires de fors et postérieurement à la convocation, les Amériques) mais elle intégrait aussi certaines corporations telles que les universités et les consulats de commerce. S'il fut décidé en principe que dans les provinces les députés devaient être élus, on confia ce rôle aux villes de cortès, reconnaissant ainsi leur privilège. La junte de gouvernement avait posé les fondements d'une représentation mixte qui préservait les privilèges anciens tout en impliquant le critère français de l'unité de la Monarchie. Pour les Français, il s'agissait de faire accepter et d'une certaine façon de compromettre les corporations dans l'acceptation du nouveau régime, mais de nombreux députés espagnols l'entendirent comme une représentation traditionnelle. Ceux qui le purent demandèrent des instructions auprès de leurs mandants³⁶ et beaucoup s'abstinrent de se prononcer sur les questions qui étaient étrangères aux compétences de leur corporation³⁷. Ne s'agissant pas de réunir une assemblée constituante mais un conseil représentatif des intérêts multiples et complexes de la société, peu importait que les députés soient élus ou désignés directement par les autorités centrales. Ces dernières ayant tout intérêt à obtenir la collaboration de toutes les classes, n'utilisèrent la nomination que pour accélérer et faciliter le processus et non pas pour le fausser.

20. En raison du soulèvement patriotique, les mécanismes de la convocation ne purent pas fonctionner correctement. La présence des troupes impériales conditionnait l'entrain des corps pour la désignation des députés prévus, puis leur départ³⁸. Loin d'elles, l'évêque d'Orense put s'exonérer en critiquant les prétentions insensées de Napoléon, mais l'évêque de Pampelune qui put faire valoir une indisposition de santé fut contraint de désigner une personne pour le représenter. La sécurité des routes n'était pas assurée³⁹ et des députés furent menacés⁴⁰. Face à cette situation, une semaine avant l'ouverture prévue de l'assemblée,

³⁶ L'attitude des représentants des territoires de fors est un exemple révélateur, voir J.-B. Busaall, *Las instituciones del Reino de Navarra en el debate histórico jurídico de la revolución liberal*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2005, pp. 68-76.

³⁷ À l'exception du comte de Noblejas, soit les militaires ne remirent aucun rapport, soit ils s'excusèrent de leur manque de compétence pour se prononcer sur le projet de constitution. Voir *Actas Bayona, op. cit.*, pp. 67-69 et ACD, *Papeles reservados de Fernando VII*, t. IV, f^o 129-141.

³⁸ Les députés de Grenade rebroussèrent chemin lorsqu'ils apprirent le soulèvement de l'Andalousie : A. Gallego Burín, *Granada en la Guerra de la Independencia*, tip. de El Defensor, Granada, 1923, pp. 12-13 et 27.

³⁹ José Hipólito Odoardo y Gran Pré fut dévalisé en route : *Actas Bayona, op. cit.*, p. 31.

⁴⁰ Rapport de Charles Blondel à Champagny, avec une note sur les députés de Barcelone, 29-05-1808, Archives du Ministère des Affaires Étrangères, Correspondance politique, Espagne, n^o 674, f^o 419-422, 419r.

Sebastián Piñuela, secrétaire des dépêches de grâce et de justice, et l'ambassadeur français désignèrent une trentaine de députés avec l'ordre de se mettre en route sans délai ni excuse. Au total, seules quatre-vingt-douze personnes se présentèrent au fur et à mesure des sessions⁴¹. Sur les seize ecclésiastiques, neuf étaient présents en vertu de la convocation, quatre peuvent être considérés comme remplaçant des personnes prévues et trois venaient compléter le nombre sans lien avec la convocation. L'importance de la 'noblesse' (trente-neuf députés) s'explique par le fait que la plupart d'entre eux étaient déjà présents à Bayonne ayant accompagné Ferdinand ou ayant été dépêchés pour renseigner Napoléon sur l'état de la Monarchie. Tous correspondaient directement ou par substitution à ce que prévoyait la convocation. Le « *corps de la nation* »⁴² était représenté par trente-quatre députés dont six sans titre défini. Les deux tiers des députés étaient ainsi présents en vertu de la convocation, mais les autres complétaient le nombre sans changer la nature de l'assemblée. Même si elle fut plus réduite que prévue et que l'équilibre territorial avait été rompu, l'assemblée de Bayonne restait ce que La Forest et Fréville avaient appelé une « *représentation constituée* », c'est-à-dire une représentation mixte des intérêts pour conseiller le prince. Le problème de la représentation ne se situe pas tant dans la formation de l'assemblée que dans l'attitude postérieure des députés qui firent en sorte de se détacher de ce qui s'était passé à Bayonne⁴³.

21. En dépit du rôle et des prérogatives limités de l'assemblée, les concessions faites par Napoléon pour résoudre les oppositions et donner satisfaction à certaines revendications permirent la promulgation d'une constitution plus espagnole que les Français ne l'auraient souhaité.

3. Les conséquences ambiguës de l'espagnolisation de la Constitution

22. Napoléon était disposé à accepter des amendements à son projet de Constitution tant qu'ils ne changeaient pas substantiellement l'équilibre des institutions et dans la mesure où cela devait permettre de faciliter la transition dynastique.
23. Le travail de l'assemblée fut encadré pour qu'elle ne sorte pas de son rôle de conseil. Son président Azanza, désigné directement par Napoléon, s'assura que les travaux ne s'enlisent pas pour permettre la formulation de propositions d'amendement concrètes en deux semaines. Les députés ne disposèrent que de quelques jours pour prendre connaissance du projet, prononcer des discours sans ouvrir de débat et rédiger des rapports. Une commission classa ensuite les observations

⁴¹ Le nombre est issu d'une analyse (qui sera détaillée dans la publication prochaine de notre thèse) des personnes présentes aux sessions. Le duc d'Osuna ayant réussi à s'éclipser juste avant le début de la discussion sur le projet, seuls quatre-vingt-onze députés paraphèrent la Constitution : *Actas Bayona, op. cit.*, p. 37.

⁴² Expression utilisée dans le rapport de La Forest et Fréville.

⁴³ La Forest déplora le manque d'entrain du Conseil de Castille pour publier la Constitution et les réticences de certains anciens députés : *Correspondance La Forest, op. cit.*, t. I, pp. 168 (17-07-1808) et 184 (24-07-1808).

individuelles par articles et pendant trois séances, les Espagnols décidèrent par la procédure du vote bloqué quels amendements il convenait de soumettre à l'Empereur qui tranchait.

24. S'il est vrai que seuls soixante-dix députés rédigèrent soixante rapports et que la plupart n'abordaient que quelques-uns des articles du projet de Constitution (le clergé s'occupa essentiellement des questions ecclésiastiques et les nobles défendirent leurs majorats), une quinzaine de députés traitèrent de l'ensemble du texte. Ceux qui s'abstinrent étaient les représentants des corporations qui allaient perdre le plus avec cette constitution post-révolutionnaire française et ce n'est pas tant leur impréparation que leur hostilité réfrénée qu'il convient d'y voir. De fait, seuls les conseillers de Castille et de l'Inquisition osèrent s'opposer titre par titre au nouvel ordonnancement juridique de la Monarchie. Une minorité des députés formant un ensemble hétérogène participa activement à la révision du projet en vue de l'adapter à la fois à la tradition espagnole et aux attentes de l'élite éclairée de la société. Et l'un des aspects les plus remarquables de la participation espagnole au processus constituant fut la transformation de la nature juridique du texte pour l'adapter partiellement à la tradition pactiste espagnole.

25. En effet, dans le projet soumis à l'examen des députés Napoléon était l'auteur du « *Statut constitutionnel* » et Joseph était fait roi en vertu de l'article 2. Il n'était fait mention que des traités entre Charles IV et l'Empereur des Français ; la consultation de l'assemblée des notables espagnols n'était pas évoquée. La Constitution était donc une charte octroyée, l'acte unilatéral d'un souverain étranger qui renonçait à exercer lui-même l'autorité dans la Monarchie en désignant son frère pour cette tâche. Sa proclamation de Chamartín clarifie les termes de l'offre faite aux Espagnols. Ne tenant plus ses droits des traités de Bayonne mais de la conquête imposée par l'épisode de Baylen, les traîtres ayant été condamnés⁴⁴, il laissait le choix entre la régénération avec le roi Joseph et la Constitution de Bayonne ou la domination impériale. Du point de vue politique, Napoléon considéra toujours qu'il était le maître des destinées de la Péninsule et le décret de février 1810 par lequel il intégrait les provinces au Nord de l'Èbre au Grand Empire au prétexte du coût excessif du maintien des armées et de la débilité de l'administration espagnole Joséphine, le confirme⁴⁵. Mais pour les députés espagnols, l'octroi impérial posait un problème logique puisque la couronne avait été transmise à Joseph dès le 6 juin, ce dont l'assemblée avait pris acte dès sa première session⁴⁶. Napoléon décida finalement et après avoir assuré ses intérêts par un traité signé le 5 juillet avec son frère que la

⁴⁴ Les décrets de Burgos (12-11-1808) et de Chamartín (04-12-1808) condamnant notamment les Grands et le Conseil de Castille pour leur défection après Baylen furent publiés dans la *Gazeta Extraordinaria de Madrid*, n° 151, 11-12-1808, pp. 1565-1570 et en *Suplemento a la Gazeta de Madrid*, 14-12-1808, s. p.

⁴⁵ Les décrets sont analysés et reproduits par M. Artola : *Los afrancesados*, Alianza, Madrid, 1989, pp. 139-145 et 238-240.

⁴⁶ *Actas Bayona*, op. cit., p. 20. Voir les rapports de Góngora, Roque Novela, Zea et Sánchez de Tejada, *ibid.*, pp. 85-86, 95, p. 96 et ACD, *Papeles reservados de Fernando VII*, t. IV, f° 367 r.

Constitution serait proclamée par ce dernier sans que son nom n'apparaisse plus. L'intervention de l'assemblée était désormais mentionnée sans pour autant qu'elle ne devienne co-auteur : « *ayant entendu la Junte Nationale* ». Pour Napoléon, il s'agissait de fonder la base constituante du régime⁴⁷.

26. La Constitution devint un pacte entre le roi et les sujets du fait des serments. Dans le projet, le serment royal était la manifestation des bonnes intentions du souverain et un rappel des conditions de la cession de ses droits par Charles IV (respect de la catholicité, de l'intégrité et de l'indépendance de la Monarchie). Mais plusieurs députés dont Pablo Arribas et Gómez Hermosilla, auteurs d'un rapport commun qui eut un grand impact sur les travaux de l'assemblée, manifestèrent le besoin d'inclure le respect et la protection de la Constitution. D'autres députés considérèrent nécessaire d'inclure un serment réciproque des vassaux. Les termes de leur proposition laissent peu de doute quant à leurs motifs : il s'agissait d'établir les conditions d'un pacte. Napoléon accéda à la pétition unanime de l'assemblée. Comme l'avait affirmé Francisco Angulo, « *la Constitución es el pacto entre el Soberano y el pueblo o los vasallos* »⁴⁸. Certes il n'y avait pas eu de négociation entre Joseph et les Espagnols. Mais pour que la Constitution permette au roi des Espagnes de devenir celui des Espagnols, il fallait que ces derniers manifestent leur accord sur la Constitution qui était le fondement de la régénération et la compensation de la substitution dynastique. Dans cette perspective, le régime josphin prit les dispositions pour la prestation de serment des corps constitués⁴⁹ comme l'avaient fait les députés de l'assemblée. Pour les partisans du régime qui cherchèrent a posteriori dans l'École moderne du droit naturel la justification de leur adhésion à la Monarchie constitutionnelle de Joseph⁵⁰, le texte de Bayonne était l'énoncé des conditions du pacte de sujétion.

27. La forme de l'assemblée de Bayonne et la façon dont le régime chercha sa reconnaissance introduisirent une difficulté majeure pour la mise en place d'une constitution aux racines françaises. Bien qu'avec des attributions diminuées, le Conseil de Castille était reconnu par le nouvel ordonnancement juridique (art. 104). Il en était de même des corporations municipales devant élire les députés du tiers état aux cortès (art. 68) ou de la noblesse et du clergé. Il était demandé à des institutions traditionnelles, à des corporations, de faciliter la mise en place d'institutions nouvelles qui allaient avoir pour conséquence de

⁴⁷ Sur la préoccupation impériale de donner un fondement légitime au nouveau régime et ses conséquences, voir F. Martínez Pérez, « La constitución de Bayona y la experiencia constitucional josefina », *Historia y política*, n° 19, enero-junio 2008, pp. 151-171.

⁴⁸ *Actas Bayona*, op. cit., p. 87.

⁴⁹ Pour les propagandistes josphins, le serment prêté par les autorités municipales obligeait tous les habitants personnellement : « Conversación de un Caminante y un Calesero », *Gazeta de Sevilla*, t. IV, n° 28, martes 31-03-1812, pp. 106-108; n° 30, martes 07-04-1812, pp. 113-116. L'article fut réimprimé dans la *Gazeta de Madrid*, n° 152, 31-05-1812, pp. 613-616.

⁵⁰ J.-B. Busaall, « La fidélité des "famosos traidores". Les fondements jurnaturalistes du patriotisme des *afrancesados* (1808-1814) », *Mélanges de l'École Française de Rome. Italie et Méditerranée*, 2006, t. 118-2, pp. 303-313.

réduire leur juridiction. En assurant aux anciens magistrats une place dans le nouveau système, Napoléon pensait obtenir gain de cause, mais c'était sans compter sur la force des habitudes d'hommes inscrits dans une conception politique étrangère aux fondements de la science du gouvernement post-révolutionnaire et sur l'esprit de corps qui les animait. N'ayant pour seul appui politique solide que ses collaborateurs espagnols, Joseph dut retarder l'application de la constitution⁵¹. L'attitude des ministres et des membres du nouveau Conseil d'État, mis en place très tôt, conduisit le roi à renoncer rapidement à faire de ce dernier, pourtant la pièce maîtresse du constitutionnalisme napoléonien, son organe essentiel de gouvernement⁵².

28. Ainsi, l'espagnolisation du régime découlait non seulement de la modification de la constitution mais aussi de son application confrontée à l'inertie des mentalités qui s'opposait à l'implantation d'un système de gouvernement étranger. En composant, Napoléon avait fait perdre à son frère une partie des avantages que pouvaient lui procurer les institutions du Consulat et de l'Empire pour asseoir un pouvoir sans contrepoids. Le texte contenait néanmoins des éléments qui devaient permettre de transformer le despotisme éclairé des Bourbon en despotisme constitutionnel au service d'une dynastie émergée de la Révolution française.

III. DU DESPOTISME ÉCLAIRÉ AU DESPOTISME CONSTITUTIONNEL

29. L'expression « despotisme constitutionnel » qui regroupe des termes a priori antinomiques, décrit pourtant bien le régime josphin dont l'ambition était de moderniser la Monarchie en s'appuyant sur les pouvoirs renforcés par la Constitution mais exercés dans le seul but de l'intérêt général des sujets auquel le roi était lié par son serment. Certes il pouvait ne pas respecter la Constitution, mais il perdait par là même le fondement constitutif de son autorité. En supprimant l'autonomie des corps et leur capacité à jouer un rôle d'intermédiaire par le biais de l'égalité devant la loi, le roi posait les jalons d'une unification du royaume.

1. Le monopole du pouvoir royal

30. Il n'a échappé à aucun des travaux ayant porté sur la Constitution de Bayonne qu'elle conférait des pouvoirs très importants au roi. Et alors que plusieurs députés réclamèrent l'introduction d'un titre spécifiant les compétences du monarque, le député Pereyra comprit bien « *que debe*

⁵¹ La Forest rapporte que les ministres de Joseph furent surpris lorsque le roi voulut installer le Sénat : *Correspondance La Forest, op. cit.*, t. II, p. 90 (22-02-1809). Ils le considérèrent inutile tant que la Constitution n'était pas en vigueur. Les membres de l'ancien Conseil d'État qui devaient intégrer le Sénat furent confirmés à leur poste et devaient assister le roi de leurs conseils « *entretanto que las circunstancias no permiten realizar sucesivamente las varias instituciones señaladas por la Constitución* » : décret du 24-02-1809, Archivo Histórico Nacional, Estado, leg. 3092.

⁵² Abeberry, *Le gouvernement, op. cit.*, pp. 309-412.

entenderse comprendido en ellas todo lo que no se halla expresamente atribuido a otra autoridad, y que por consiguiente no hay en esto falta »⁵³. Les différents organes prévus par le texte n'existent que pour l'aider dans l'exercice de ses pouvoirs et ne disposent d'aucun moyen définitif de s'opposer à sa volonté. En remplaçant les corporations dans l'organisation constitutionnelle de la Monarchie, Napoléon les désarmait et leur ôtait toute autonomie⁵⁴. Si certains des députés de l'assemblée de Bayonne en tirèrent les conséquences en questionnant l'utilité qui du sénat⁵⁵, qui des cortès⁵⁶, d'autres au contraire tentèrent de rendre effectives leurs prérogatives.

31. Le Conseil d'État, institution nouvelle formée de personnes nommées par le roi⁵⁷, devait remplacer la polysynodie traditionnelle⁵⁸. En séparant la justice, c'est-à-dire l'ordre judiciaire⁵⁹, du gouvernement, ce dernier devait gagner en efficacité et rapidité⁶⁰. Doté d'une compétence exclusivement consultative (art. 59), il était l'organe par lequel le roi pouvait légiférer. Il rédigeait les règlements généraux de l'administration, expédiait les décrets royaux et préparait les projets de loi présentés aux cortès (art. 57). Les actes pris en Conseil d'État dans le domaine de compétences limitées des cortès avaient force de loi jusqu'à la réunion de ces dernières (art. 60). Mais quand bien même la Constitution disposait que les cortès devaient être assemblées au moins une fois tous les trois ans (art. 76), personne ne contrôlant le roi, rien ne l'obligeait à les convoquer et il pouvait toujours les dissoudre quand il voulait. Les tentatives de rendre la convocation impérative, notamment en limitant dans le temps leur autorisation de lever des impôts, échouèrent⁶¹.

⁵³ *Actas Bayona, op. cit.*, p. 79. Dans des perspectives différentes, le titre fut demandé en séance et dans les rapports par Arribas et Gómez Hermosilla, Benuza, González Arnao et Zea : *ibid.*, pp. 75, 96 et 98, 103 et ACD, *Papeles reservados de Fernando VII*, t. IV, f° 84.

⁵⁴ Il ne convient pas de répéter ici ce que montre la contribution d'I. Fernández Sarasola publiée dans ce numéro monographique d'*Historia constitucional*.

⁵⁵ Vu l'esprit de la constitution, l'institution était « superflua » de l'avis de Pereyra : *Actas Bayona, op. cit.*, p. 79.

⁵⁶ Pour Castillo Laroy, député de la province de Ségovie, l'expérience avait démontré l'inutilité des cortès, alors que pour le chanoine Adurriaga, elles portaient atteinte à l'origine divine de la souveraineté royale : *ibid.*, pp. 99 et 110.

⁵⁷ Arribas et Gómez Hermosilla proposèrent d'ajouter un article sur le statut des conseillers en s'inspirant de l'article 77 du sénatus-consulte de l'an XII : *Actas Bayona, op. cit.*, p. 73.

⁵⁸ Le Conseil de Castille fut aboli par Napoléon à Chamartín et les autres conseils, devenus inutiles après l'organisation du Conseil d'État (décret du 02-05-1809), furent abolis dans le décret du 18-08-1809 : *Prontuario de las leyes y decretos del rey nuestro señor don José Napoleón I. desde el año 1808*, Imp. Real, Madrid, t. I, pp. 171-177 et 291-293.

⁵⁹ En vertu de l'article 58, le Conseil tranchait les conflits de compétence entre l'ordre judiciaire et administratif et était compétent pour juger les actions contre les agents de l'administration.

⁶⁰ « Reflexiones sobre el real decreto de 18 de agosto, en que se suprimen los antiguos consejos y juntas supremas », *Gazeta de Madrid*, 06 et 08-09-1809, n° 250 et 252, pp. 1107-1108 et 1115-1116.

⁶¹ Alcalá Galiano voulait non seulement limiter la durée de validité des impôts mais encore établir la compétence exclusive des cortès pour les décider afin d'éviter qu'un ministre n'encourage le roi à ne pas les convoquer. Pereyra considérait que le ministre chargé d'expédier la convocation devrait être automatiquement destitué s'il ne le faisait pas dans les délais. *Actas Bayona, op. cit.*, pp. 85 et 77.

32. Les ministres étaient les commis du roi. Ils ne formaient pas un corps et la seule hiérarchie qui existait entre eux était celle de leur ancienneté (art. 30 et 31). La mise en cause de leur responsabilité prenait trois formes qui concourraient toutes à faire du roi le seul arbitre⁶². Il pouvait les renvoyer et si les cortès élevaient une requête motivée par des abus dans l'administration (art. 84) ou par leur conduite (art. 85), la procédure prévue par la Constitution s'arrêtant avant l'indication des conséquences à en tirer, le roi était libre de décider des suites à donner. Là encore, la tentative de faire aboutir la responsabilité des ministres échoua. L'assemblée demanda la création d'une Haute cour nationale qui jugerait les ministres⁶³. Napoléon accéda à cette pétition mais limita ses attributions par rapport à la Haute cour impériale de France qui avait inspiré la requête des Espagnols⁶⁴. De surcroît, les décisions de ladite cour n'étaient exécutoires qu'après la signature du roi (art. 109).

33. Les cortès, dépourvues de pouvoirs effectifs pour jouer le rôle d'une assemblée parlementaire, étaient le lieu de la représentation des corporations traditionnelles de toute la Monarchie et par là de leur soumission au pouvoir royal. Le clergé et la noblesse se voyaient reconnaître une place aux côtés du tiers état, mais le fondement de leur droit d'assister aux cortès reposait exclusivement sur une nomination royale formelle. De plus, le vote était individuel et non par ordre (art. 80). Les députés du tiers état représentaient les corporations territoriales – provinces et villes –, les universités (des corporations proprement scolastiques) et les corporations de commerce. Les représentants des deux dernières catégories étaient nommés par le roi à partir de listes qui lui étaient proposées. Si dans la Péninsule la représentation provinciale était fondée sur la population –une modernisation–, les assemblées qui procédaient à l'élection étaient formées par des régidors et des curés ; elles étaient convoquées par le roi et ne pouvaient se prolonger au-delà de l'élection. Le système s'apparentait sans doute aux listes de confiance, mais dans l'Espagne de 1808, il n'y avait pas de citoyens derrière les notables. Les députés américains et ceux des villes étaient désignés par les corporations municipales. Ne se formant qu'à l'initiative du roi et n'exerçant leurs compétences que dans la mesure où il décidait de ne pas se passer d'elles, les cortès étaient de plus tenues par le secret de leurs travaux. Cette dernière restriction était tout à fait conforme à la tradition et n'empêchait pas le roi de rendre public ce qui s'était passé aux cortès si cela pouvait le servir, comme le déroulement de l'assemblée de Bayonne fut exposé dans la presse à fin de propagande⁶⁵. Les cortès ne pouvaient constituer le royaume, une entité co-souveraine, face au roi. Elles n'étaient pas non plus un corps

⁶² I. Fernández Sarasola, *Poder y libertad: los orígenes de la responsabilidad del Ejecutivo en España (1808-1823)*, CEPC, Madrid, 2001, pp. 217-237.

⁶³ Le débat sur la responsabilité des ministres fut interrompu par un député qui, rappelant que l'assemblée avait déjà demandé la création de la Haute cour, suggéra qu'il serait probablement dans ses attributions d'évaluer les avis des commissions chargées d'examiner les représentations des cortès contre un ministre : 9^e session, *Actas Bayona, op. cit.*, p. 42.

⁶⁴ Comparer le titre XIII (art. 64-74) du sénatus-consulte de l'an XIII et les articles 108 à 111 de la Constitution de 1808.

⁶⁵ Voir la *Gazeta de Madrid* des 21, 26, 27 juin et 13, 17, 20 juillet 1808.

intermédiaire modérateur puisque la constitution avait établi une relation, certes fictive, mais directe entre le roi et ses sujets.

34. Ainsi, en soumettant les corporations anciennes à la volonté du roi dans les nouvelles institutions, la Constitution permettait une monopolisation du pouvoir qui n'avait pas été obtenue par l'absolutisme. L'égalité devant la loi du roi permettait de supprimer les privilèges qui opposaient des freins au pouvoir souverain.

2. L'égalité des sujets devant la loi du roi: l'abolition des privilèges

35. Le principe de l'égalité des sujets devant la loi suivait un raisonnement inverse de celui qu'avait conduit l'abbé Sieyès à la veille de la Révolution. L'ecclésiastique parisien opposait aux privilèges une définition de la loi comme expression de la volonté générale partant du présupposé de l'existence des droits individuels⁶⁶. Napoléon voyait dans la protection du principe déclaré en 1789 la meilleure garantie de son régime face à la contre-révolution. La Constitution de Bayonne ne reconnaissait pas formellement de droits individuels, son objet était de détruire tous les freins que l'organisation sociale avait opposés au roi dans la monarchie traditionnelle. La Constitution était le nouveau fondement de la légitimité politique et toutes les autres sources d'exercice d'une attribution de la souveraineté devaient disparaître. La loi faite par le roi avec l'aide du Conseil d'État et éventuellement des cortès devait s'appliquer à tous les sujets sans distinction. La réorganisation de l'appareil judiciaire avec un tribunal de cassation au sommet devait assurer l'unité de l'application de la loi. C'est parce que la justice était rendue au nom du roi que « *los tribunales que tienen atribuciones especiales, y todas las justicias de abadengo, órdenes y señorío* » étaient abolis.⁶⁷ Parce qu'ils portaient atteinte à la souveraineté, ils étaient supprimés sans indemnisation (art. 118).

36. Pourtant, la Constitution reconnaissait l'existence des ordres auxquels une place était réservée aux cortès. Mais il ne s'agissait pas de la reconnaissance d'un droit historique, comme était reconnu le rôle des corps municipaux pour l'élection des députés des villes (encore que rien n'indiquait que lesdites villes devaient être celles de cortès). Le seul fondement de la reconnaissance d'une distinction sociale accordée à la 'nouvelle' noblesse était son mérite et son utilité pour le nouveau régime, inversant ainsi le sens de la relation entre le roi et les membres de l'ordre. Les grades de la noblesse étaient conservés, mais cette condition ne permettait plus de jouir d'un for particulier –« *sin exención alguna de las cargas y obligaciones públicas* »– ni de places réservées dans les services de l'État –« *sin que jamás pueda exigir la calidad de nobleza para los empleos civiles ni eclesiásticos, ni para los grados militares de mar y de tierra* » (art. 140). Deux conditions étaient fixées pour qu'un noble soit élevé au rang de Grand des cortès : son revenu

⁶⁶ E.-J. Sieyès, *Essai sur les privilèges*, s.l.n.d. [Paris, 1788].

⁶⁷ L'article 98 de la Constitution est clair en incluant une relation de cause à effet entre son premier alinéa et le second : « por tanto ».

élevé (20 000 piastres fortes) et les services importants rendus dans la carrière civile ou militaire. Le revenu correspondait au seuil supérieur des majorats autorisés. La noblesse était refondée dans le même esprit qui avait présidé à la création de la noblesse d'Empire⁶⁸. Napoléon voulait récompenser les mérites rendus à l'État tout en réunissant une élite fortunée lui devant son élévation⁶⁹. Les majorats s'alignaient sur le régime français⁷⁰. Mais il n'était pas question d'une spoliation ; les biens libérés du fait de la limitation des majorats restaient entre les mains de leurs possesseurs, en qualité de biens libres. Les privilèges abolis qui ne portaient pas atteinte à la souveraineté devaient être indemnisés.

37. Si la *Ilustración* avait évité d'aborder la politique, elle s'était fortement préoccupée d'économie politique et avait développé un important courant antiféodal critiquant l'oisiveté, l'improductivité et le caractère néfaste de la noblesse, parfois désargentée⁷¹, qui jouissait de privilèges qui reposaient sur le mérite d'un ancêtre lointain. À Bayonne, le député Pereyra qui avait été l'un des critiques les plus virulents dans les pages du *Censor*⁷², remit un rapport dans lequel il conditionnait l'existence d'une noblesse à son mérite actuel⁷³. La Constitution répondait donc aux attentes de l'Espagne éclairée et les josphins ne manquèrent pas de souligner dans la presse les avantages de l'abolition de la féodalité⁷⁴.

⁶⁸ Le sénatus-consulte du 14-08-1806 relatif à la dotation des duchés érigés en « grands fiefs » (décrets des 30-03 et 05-06-1806) relevant de l'Empire, avait prévu que « quand sa majesté le jugera convenable, soit pour récompenser de grands services, soit pour susciter une utile émulation, soit pour concourir à l'éclat du trône », il serait possible d'ériger des majorats. Les statuts de la noblesse impériale furent décrétés en mars 1808. Voir J. Tulard, *Napoléon et la noblesse d'Empire, avec la liste complète des membres de la noblesse impériale (1808-1815)*, Paris, Tallandier, n^{elle} éd. revue et corrigée 2003, pp. 85-92.

⁶⁹ « Je veux –disait Napoléon– avoir à Paris cent fortunes, toutes s'étant élevées avec le trône, et restant seules considérables, puisque ce ne sont que des fidéicommissaires et que ce qui ne sera pas elles, par l'effet du code civil, va se disséminer. » : A. Du Casse, *Mémoires et correspondance politique et militaire du roi Joseph*, Perrotin Libraire, Paris, 1853-1854, vol. II, p. 275.

⁷⁰ A. Castaldo souligne la différence avec les majorats espagnols : « Les Majorats napoléoniens », *Revue de Recherche Juridique. Droit prospectif*, 1997-2, pp. 479-525, p. 482.

⁷¹ En 1784, Jovellanos avait soutenu l'idée que la richesse devait être une des conditions de l'existence de la noblesse. En effet, elle lui permettait d'exercer les fonctions militaires pour lesquelles cette « cualidad accidental » lui avait été conférée. Il s'opposa à la création d'un mont-de-piété pour les nobles de Madrid au motif qu'il ne servirait qu'à entretenir ceux qui, appauvris, préfèrent rester oisifs au lieu de renoncer à leur condition pour pouvoir recourir à l'industrie pour leur subsistance. « Discurso para ilustrar la materia de un informe pedido por el Real y Supremo Consejo de Castilla, a la Sociedad Económica de Madrid, sobre el establecimiento de un monte de piedad para los nobles de la Corte », *Obras publicadas e inéditas* (II), Atlas, Madrid, 1952, pp. 14-19.

⁷² *El Censor, obra periódica comenzada a publicar en 1781 y terminada en 1787*, Madrid, ed. facsimile : Instituto Feijoo de Estudios del siglo XVIII-Universidad de Oviedo, Oviedo, 1989, pp. 215-218 à titre d'exemple.

⁷³ *Actas Bayona, op. cit.*, p. 79.

⁷⁴ « Sobre el feudalismo », *Gazeta de Madrid*, 10-03-1809, n° 69, pp. 363-364 ; 28-03-1809, n° 87, p. 436 ; 08-04-1809, n° 98, pp. 480 ; 12-04-1809, n° 102, pp. 495-496. L'abolition resta parfois théorique. À Valence, les nobles faisant partie des personnes désignées pour avancer le montant des contributions extraordinaires exigées par les autorités militaires françaises, il fallut leur permettre, voire les aider à toucher leurs droits féodaux : M^{re} P. Hernando Serra, *El ayuntamiento de Valencia y la invasión napoleónica*, Universitat de València, 2004, pp. 140s. et 209-210. D'une certaine façon, ils étaient convertis en collecteurs pour le compte de Suchet.

Comme l'avait suggéré Urquijo et conséquence logique du nouveau fondement de l'élite, Joseph abolit les ordres de chevalerie (la Constitution ne les abolissait pas, mais rappelait leur caractère de récompense pour service rendu à l'État : art. 142) pour les remplacer par l'Ordre royal d'Espagne⁷⁵.

38. Quant au clergé, il était mis lui aussi au service du nouveau régime. La Constitution ne reconnaissait pas de for ecclésiastique et les appels comme d'abus ressortaient de la compétence du Conseil de Castille, tribunal royal⁷⁶. Si Joseph était roi « *por la gracia de Dios* », il n'était pas spécifié qu'il devait prêter serment devant un ecclésiastique, même si l'évêque de Burgos fut chargé de ce rôle à Bayonne.

39. L'abolition des privilèges dépassait le cadre de la féodalité. Les privilèges dont jouissaient certaines villes ou compagnies pour le commerce des Indes étaient aussi concernés. Les privilèges fiscaux devaient disparaître du fait d'un système d'imposition égal dans tout le royaume (art. 117). Le principe de l'égalité juridique avait des conséquences quant à l'articulation du territoire de la Monarchie qui devait être unifié juridiquement.

3. Les jalons de l'unité territoriale, vers l'émergence d'une patrie espagnole

40. L'homogénéisation juridique résultait de la suppression des douanes intérieures (art. 116) et des dispositions prévoyant un code civil, un code criminel et un code de commerce uniques pour toute la Monarchie (art. 96 et 113). Mais la Constitution ne contenait aucun article définissant le territoire et son organisation. Il n'était évoqué qu'à travers la titulature royale : « Joseph, roi des Espagnes et des Indes ». Les membres du Conseil des Indes présents à Bayonne insistèrent pour que la mention « *y las Indias* » soit rajoutée à la suite de toutes les mentions de l'Espagne dans le texte⁷⁷. La guerre de Succession avait donné à Philippe V le prétexte de la suppression des institutions propres des territoires de l'Est de la Péninsule –alors que, sauf dans le cas de Valence, le droit privé restait en vigueur– mais les territoires basques et navarrais avaient conservé leurs autonomies juridiques. Godoy avait tenté de délégitimer le fondement de leurs institutions pour les soumettre au pouvoir central⁷⁸. Les royaumes d'Amérique⁷⁹ étaient traités comme

⁷⁵ Décrets du 20-10-1808, du 18-09-1809 et du 10-07-1810 : *Prontuario, op. cit.*, I, pp. 56-57 et 349-353, II, pp. 181-182.

⁷⁶ Dans le premier projet, les appels comme d'abus en matière ecclésiastique relevaient comme en France de la compétence du Conseil d'État (art. 20). Cette attribution passa au Conseil de Castille traditionnellement compétent pour les questions ecclésiastiques.

⁷⁷ C'est la seule correction que Zénon Alonso fit au texte du projet : ACD, *Papeles reservados de Fernando VII*, t. IV, f° 275-288. C'est peut-être ce qu'il exposa dans sa « légère observation » lors de la 5^e session : *Actas Bayona, op. cit.*, p. 29. Amorós, proposa pour le titre « Constitution de l'Espagne et des Indes » et que le Conseil de Castille soit rebaptisé selon la même formule : *ibid.*, p. 80.

⁷⁸ Le meilleur exemple de la campagne contre les privilèges locaux est le *Diccionario geográfico histórico de España por la Real Academia de la Historia*, sección I : comprende el Reyno de

des colonies soumises à des restrictions de droits. La concentration du pouvoir entre les mains du roi et des organes réunis autour de lui impliquait dans un texte fortement marqué par la tradition centralisatrice française une unification territoriale qui devait rendre effective la politique du monarque. S'inscrivant dans le sillon laissé par les Bourbon, il n'y a rien d'étonnant dans le fait que les Joséphins aient été en parfaite syntonie avec l'unification du pays⁸⁰. Certains députés tentèrent, sans succès, de faire inclure dans la Constitution le principe d'une division territoriale nouvelle⁸¹. Ils prirent l'initiative de présenter un projet au roi dès 1808, mais ce n'est qu'en réaction à la séparation des provinces du Nord, décrétée par Napoléon, que Joseph fit entreprendre le projet d'une nouvelle division du royaume en préfectures en avril 1810⁸², alors que son pouvoir personnel n'avait guère dépassé les environs de sa capitale.

41. L'unification des royaumes fut accueillie très favorablement par les députés américains⁸³. Pour eux, elle signifiait la fin des vexations et la reconnaissance de leur égalité avec les territoires de la Péninsule (art. 87). Napoléon voulut offrir des gages de confiance en incluant trois articles d'ordre économique que le député mexicain José del Moral avait sollicité en dépit de la pleine conscience qu'il avait de leur caractère non constitutionnel⁸⁴. Mais il ne donna que partiellement suite aux objections soulevées par les députés quant au problème matériel que posait la centralisation dans le cadre d'une monarchie transatlantique. Il accepta la mise en place d'audiences prétoriales dans les Amériques pour le règlement définitif des conflits, parallèlement au tribunal de cassation sis à Madrid (art. 107)⁸⁵, mais il n'accéda pas à la demande de Herrera et Milá de la Roca de créer en Amérique aussi des commissions pour la protection de la liberté individuelle et de l'imprimerie en parallèle à celles que devait former le Sénat dans la Péninsule⁸⁶.

42. Pour les députés du Royaume de Navarre, de la Seigneurie de Biscaye et des provinces d'Álava et Guipúzcoa, l'unification institutionnelle de la Monarchie fut très mal perçue. Bien que la question des fors n'était pas abordée spécifiquement dans le projet présenté à l'assemblée, ils élevèrent une protestation de principe avant le début de la discussion sur les amendements à proposer à l'Empereur pour signifier que leur participation n'était pas une « *adhesión a la Constitución general, y que*

Navarra, señorío de Vizcaya, y provincia de Álava y Guipuzcoa, Viuda de Josef Ibarra, Madrid, 1802.

⁷⁹ J.-M. Sallmann, « Les royaumes américains dans la Monarchie catholique », *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 2004, n° 4, mis en ligne le 08-02-2005, réf. du 30-01-2008, (<http://nuevomundo.revues.org>).

⁸⁰ G. Dufour, « Le centralisme des afrancesados » in *Nationalisme et littérature en Espagne et en Amérique Latine au XIX^e siècle*, éd. C. Dumas, Université Lille III, Lille, 1982, pp. 11-24.

⁸¹ Voir les propositions de Castillo Laroy, député de Ségovie, et des américains Herrera et Milá de la Roca : *Actas Bayona, op. cit.*, pp. 110 et 114.

⁸² Voir J. Burgueño, *Geografía política de la España constitucional. La división provincial*, CEC, Madrid, 1996, pp. 65-80.

⁸³ Voir E. Martiré, *La Constitución de Bayona entre España y América*, CEPC, 2000, pp. 53-81.

⁸⁴ Articles 88, 89 et 90. Rapport de Moral : *Actas Bayona, op. cit.*, p. 112.

⁸⁵ L'assemblée demanda à l'unanimité cet ajout : *ibid.*, p. 39.

⁸⁶ *Ibid.*, pp. 114-115.

en caso necesario se abstendría[n] de votar »⁸⁷. Averti par le rapport d'Urquijo sur le danger de mécontenter ces territoires demeurés tranquilles pour l'instant, si le nouveau régime attentait à leurs institutions propres, Napoléon concéda un délai pour l'examen de « *lo que se juzgue más conveniente* » (art. 144) dans leur intérêt mais aussi et surtout celui de la nation. Or, la Constitution confiait au roi, par le biais du serment, la charge de veiller à l'intérêt de la nation. Cet intérêt ne pouvait être qu'unique et c'était aux cortès, dans lesquelles toutes les corporations y compris territoriales étaient représentées, d'accepter cette unification définitive de la Monarchie dans l'intérêt de tous les sujets, une fois le calme revenu et le début de la mise en place de la Constitution.

43. Parce que la Constitution donnait pour la première fois les moyens d'une réunion de tous les royaumes en un formé par l'Espagne et les Indes, elle devait être l'instrument qui allait créer un sentiment commun d'appartenance à un même ensemble tout en faisant disparaître les ensembles intermédiaires sur le fondement d'une égalité entre les sujets. La Constitution créait le référent qui devait réunir tous les sujets autour du roi défenseur de l'intérêt national, une idée qu'avait développée Arroyal⁸⁸. Castillo Larroy voyait dans une nouvelle division en « *departamentos* », la disparition des « *los nombres de reinos, principados, etc., que recuerdan las antiguas denominaciones y ocasionan rivalidades y desuniones perjudiciales a la causa común* »⁸⁹. De la disparition des 'petites patries' devait découler l'oubli des dissensions anciennes et l'union d'une seule « *familia* »⁹⁰.

IV. UNE CONSTITUTION POUR L'ÉTAT ET L'ÉDUCATION DU PEUPLE

44. Napoléon n'avait pas menti mais s'était trompé sur la capacité effective que pouvait avoir un texte constitutionnel seul pour changer le gouvernement d'un pays dont la culture juridique était étrangère à celle de la France. La Constitution de Bayonne réorganisait le fonctionnement de l'État en assujettissant ou en supprimant tous les corps intermédiaires qui pouvaient représenter une source de pouvoir distincte du roi : la Monarchie était régénérée. À cela venait s'ajouter la modernisation de la société qui en résultait avec l'abolition de la féodalité, des privilèges, ou encore de l'Inquisition (art. 98⁹¹). Mais en confiant les postes à des magistrats issus du système traditionnel, il condamnait l'administration à rester dans sa 'routine' ordinaire. Le dialogue de sourds entre les Français et les josphins est patent dans la question de l'introduction du code civil des Français dans la Monarchie. Face à l'opposition du Conseil de Castille, Napoléon s'était contenté d'une mention d'un code

⁸⁷ *Actas Bayona, op. cit.*, p. 37.

⁸⁸ *Cartas, op. cit.*, pp. 110s.

⁸⁹ *Actas Bayona, op. cit.*, p. 110.

⁹⁰ Rapport de Herrera et Milá de la Roca, *ibid.*, p. 114.

⁹¹ J.-B. Busaall, « Nature juridique de la Monarchie espagnole sous Joseph Bonaparte. Réflexions à partir d'une mise au point sur l'abolition de l'Inquisition en 1808 », *Mélanges de la Casa de Velázquez*, 2005, t. 35(1), pp. 235-254.

civil unique pour toute la Monarchie⁹². En décembre 1809, Joseph décrétait la formation d'une commission de conseillers d'État chargée d'étudier les dispositions législatives à prendre pour rendre le Code Napoléon applicable⁹³. L'ambassadeur La Forest semblait confiant dans son adaptabilité, surtout si un juriste français venait aider la commission à en faire une juste application⁹⁴. Il ne tarda pas à déchanter⁹⁵. Manuel María Cambronero, président de la commission s'efforça de démontrer que le Code n'était qu'une adaptation des *Partidas* (XIII^e siècle) contenant des dispositions similaires et même identiques. D'après lui, la grande œuvre impériale avait rapproché les Français de l'Espagne⁹⁶. Le texte de Bayonne ne pouvait à lui seul changer la culture constitutionnelle et juridique sans mutation préalable des mentalités. Et il est bien clair que pour les Espagnols, le roi devait s'espagnoliser et non l'Espagne se franciser. Pour Ettenhard, du Conseil de la Suprême, la constitution ne pouvait être qu'un « *ensayo o adquisición de luces y conocimientos de la legislación y modo de administración de estos dominios* » en vue de former plus tard une constitution conforme aux lois⁹⁷. La régénération résulte donc bien d'une lecture française de la Constitution.

45. Elle était néanmoins porteuse d'un message politique nouveau dont il n'est donné à l'historien que la capacité de supposer le potentiel. En reconnaissant un pacte constitutionnel entre le roi et ses sujets égaux devant la loi et en structurant l'unité du royaume, elle avait une valeur éducative susceptible de contribuer à la prise de conscience individuelle d'un intérêt commun réunissant tous les habitants du territoire. Pedro Estala, propagandiste du régime n'en doutait pas. Pour lui, la Constitution avait créé une patrie pour les Espagnols, c'est-à-dire « *aquel país nativo del hombre, que le proporciona todas las ventajas de una sociedad bien arreglada, y gozar de sus derechos imprescriptibles* »⁹⁸. L'histoire montra que c'est surtout en réaction au projet impérial que la nation espagnole put se déclarer souveraine et établir à Cadix une Constitution pour garantir ses droits et les libertés individuelles des Espagnols dans le cadre de la Monarchie catholique.

46. Enfin, on peut se demander dans quelle mesure un transfert de droit constitutionnel pouvait, dans le contexte des révolutions atlantiques, s'effectuer si l'exportation n'était pas accompagnée, voire devancée par une volonté d'importation et par conséquent postérieurement à une mutation des mentalités déclenchant la recherche d'un modèle répondant aux impératifs nouveaux d'une société libérale émergente.

⁹² L'article 53 du premier projet disposait que le Code Napoléon formerait les lois civiles du royaume. Il n'était plus mentionné dans le projet suivant.

⁹³ Abeberry, *Le gouvernement*, op. cit., pp. 516-520.

⁹⁴ *Correspondance La Forest*, op. cit., III, pp. 135-136 (18-12-1809).

⁹⁵ *Ibid.*, IV, pp. 9-10 (07-01-1810).

⁹⁶ [M. M^{re} Cambronero], *Discurso sobre la necesidad de una nueva legislación para todas las provincias españolas, y sobre los medios de formarla, por un antiguo magistrado*, Imp. Real, Madrid, 1810, p. 21.

⁹⁷ *Actas Bayona*, op. cit., p. 82.

⁹⁸ « Patriotismo », *El Imparcial o gazeta política y literaria*, 07-04-1809, n^o 6, pp. 43-48, p. 44.