

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

La Charte était un compromis. Pour les libéraux, c'était un minimum, qu'il convenait de développer. Pour les « ultras » royalistes, il s'agissait, au contraire d'un maximum de concessions, qu'il fallait restreindre. Les « ultras » firent d'abord prévaloir leurs volontés. La plupart des ministres leur étaient dévoués, deux seulement ne partageaient pas leurs idées, Talleyrand, ministre des Affaires étrangères, (mais il partit rapidement pour Vienne afin d'y participer à la négociation sur la paix générale) et le baron Louis, ministre des Finances, vite réduit à ses attributions techniques.

Les ultras multiplièrent les gestes de provocation à l'égard de l'immense majorité des Français qui avait profité de la Révolution, ou l'avait tout simplement acceptée. Ils imposent au pays, qui n'en veut pas, le drapeau blanc, emblème de la contre-révolution. Ils multiplient les services religieux en l'honneur des victimes de la Révolution. Les émigrés rentrés, appuyés souvent par le clergé et son association secrète, l'Aa, entament une campagne en faveur de la restitution des biens nationaux. Les ultras expulsent de l'armée un grand nombre d'officiers mis en « demi-solde » et les remplacent par des émigrés qui sont rentrés « dans les fourgons de l'étranger », « n'ont rien appris, rien oublié » et ont, de 1792 à 1814, toujours fait campagne contre la France. Carnot, très perspicace, dénonce les agissements et le mécontentement général qu'ils provoquent dans un *Mémoire au roi* qui obtient un grand succès. A l'apathie de mars et d'avril 1814 succèdent bientôt, en France la méfiance, la haine et la peur. La résistance aux excès de la Restauration, et bientôt à la Restauration elle-même, s'organise.

A l'île d'Elbe, Napoléon était aux aguets. Il savait

qu'à Vienne certains diplomates l'estimaient dangereusement proche du continent et songeaient à l'envoyer dans une île lointaine. Avec l'esprit de décision qu'il n'avait pas perdu, il fait un retour foudroyant. Le 1^{er} mars 1815 il débarque au golfe Juan avec les quelques soldats que les alliés lui avaient laissés. Passant les Alpes, il rallie les paysans républicains. A Laffrey, près de Grenoble, il séduit les soldats chargés de l'arrêter. Un peu plus loin, le colonel Labédoyère se joint à lui, avec son régiment. Désormais « l'aigle vole de clocher en clocher jusqu'aux tours de Notre-Dame ». Le 20 mars, Napoléon rentrait à Paris, porté par l'esprit de la Révolution, qu'il semblait incarner aux yeux des adversaires des Bourbons, plus que par le souvenir des dernières années de l'Empire. Pour se maintenir, pour grouper la masse des Français contre la coalition de nouveau menaçante, il aurait dû s'allier résolument aux « Jacobins », qu'on appelait maintenant les libéraux. Napoléon n'osa pas. Prisonnier de la bourgeoisie, qu'il avait, lui-même installée au pouvoir, et qui craignait, par-dessus tout, un retour à la politique sociale de l'an II, Napoléon s'efforça d'instaurer un régime politique à peu près semblable à celui que Louis XVIII avait mis sur pied, mais en y retranchant les rappels à la monarchie traditionnelle et les formes archaïques qui avaient choqué les Français.

Napoléon appela au ministère deux anciens révolutionnaires, qui l'avaient bien servi de 1800 à 1814, Fouché et Carnot, le premier eut la Police, le second l'Intérieur. Mais il n'osa pas aller plus loin, il se refusa à être « un roi de la Jacquerie ». Force lui fut donc de rechercher l'appui de la bourgeoisie libérale, aussi réticente à son égard qu'elle l'avait été vis-à-vis des « ultras ».

Lors de son passage à Lyon, le 10 mars, Napoléon avait promis une nouvelle constitution. Il ne pouvait, en effet, rétablir celle de l'an XII qui eût fait un fâcheux contraste avec la Charte. Il réunit une « Commission de constitution » composée de Carnot, Cambacérès, Boulay de la Meurthe, Maret, Merlin de Douai, Regnault de Saint-Jean-d'Angely. Cette commission fut unanime à se prononcer pour un texte assez voisin de celui de la Charte. Pour aller vite et éviter la réunion d'une Constituante, Napoléon confia la rédaction de cette constitution à Benjamin Constant qui, dans les mois précédents, avait été l'oracle des libéraux. Pourtant Napoléon avait exclu Constant du Tribunat en 1802, parce que « idéo-

logue », et Constant s'était montré, depuis lors, un adversaire de « l'Empire ». En 1814, il avait dénoncé « l'esprit de conquête », et à la veille du 20 mars, il comparait encore Napoléon à Gengis-Khan et à Attila. Mais l'Empereur crut habile de se rallier un homme qui aurait pu être un dangereux adversaire, car dans l'opposition il eût éloigné de Napoléon les « notables », en qui l'Empereur espérait trouver son principal appui. Napoléon exposa d'ailleurs très franchement sa politique à Constant : « La Nation s'est reposée douze ans de toute agitation politique, et depuis un an, elle se repose de la guerre. Ce double repos lui a rendu un besoin d'activité (...) — Le goût des constitutions, des débats, des harangues paraît revenu; cependant ce n'est que la minorité qui les veut; ne vous y trompez pas. Le peuple ou si vous l'aimez mieux, la multitude, ne veut que moi (...). Je ne suis pas, comme on l'a dit, l'Empereur des soldats, je suis celui des plébéiens, des paysans de France (...). Ils me regardent comme leur sauveur contre les nobles. Je n'ai qu'à faire un signe, ou plutôt à détourner les yeux, les nobles seront massacrés dans toutes les provinces (...) mais je ne veux pas être le roi d'une Jacquerie. S'il y a moyen de gouverner par une constitution, à la bonne heure! 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 (...). 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. »

Benjamin Constant accepta. Il prit la Charte de 1814 et l'amenda selon les vœux des libéraux. Toutefois il se heurta à l'Empereur sur plusieurs points. Benjamin Constant proposait une Chambre des pairs héréditaires. Napoléon s'y montra hostile. C'eût été donner à la Chambre haute une trop grande indépendance et une trop grande puissance. Néanmoins il finit par céder. Par contre Napoléon l'emporta sur le titre : Constant voulait seulement le mot « Constitution ». Napoléon, pour montrer la continuité de son pouvoir, décida que le texte serait appelé « Acte additionnel aux constitutions de l'Empire ». Napoléon fit aussi maintenir la peine de la confiscation des biens que Constant voulait supprimer.

La partie la plus importante de cet acte est le titre VI

qui est une espèce de déclaration des droits. On y trouve l'égalité devant la loi, les impôts, l'accession aux emplois civils et militaires, les garanties de la liberté individuelle, la liberté des cultes, sans aucune restriction, la garantie de la vente des biens nationaux, la liberté de la presse, des restrictions à la proclamation de « l'état de siège », l'engagement du peuple français de s'opposer au retour des Bourbons, au rétablissement de « l'ancienne noblesse féodale, des droits féodaux et seigneuriaux, des dîmes » et d'aucun « culte privilégié ».

Le fonctionnement du régime est le même que celui qu'avait institué la Charte, toutefois les conditions de cens ne figurent pas dans l'Acte additionnel. Celui-ci rétablit les « collèges électoraux » de l'an X, qui étaient, on l'a vu plus haut, réservés aux « plus imposés », mais les membres de ces collèges au lieu d'avoir un simple droit de présentation élisent directement les « représentants » qui ont 25 ans au moins (au lieu de 30). À noter, une tentative pour que l'industrie et le commerce soient représentés de manière particulière (art. 33), il en était déjà ainsi dans la République italienne de 1802.

La Constitution de Constant, la « Benjamine » comme on l'appela, fut approuvée par le « Comité de constitution » et par le Conseil d'État le 21 avril; elle fut promulguée le 22.

L'Acte additionnel provoqua une grande déception. Ce qu'il contenait « d'arriéré du premier Empire » le déconsidéra dans l'opinion libérale, la reproduction de nombreux articles de la Charte déconcerta l'opinion populaire. Celle-ci regretta surtout que le texte n'ait pas rétabli le suffrage universel.

La nouvelle constitution fut comme celle de l'an VIII, de l'an X et de l'an XII, soumise à un « plébiscite ». Elle n'obtint que 1 305 206 oui (contre plus de 3 000 000 à celle de l'an VIII). Il y eut 4 206 non et au moins 5 000 000 d'abstentions : le grand enthousiasme qui avait permis à Napoléon de revenir du golfe Juan à Paris était bien mort. La Constitution, au reste, ne fut appliquée que pendant deux mois. La Chambre des représentants élue par un très petit nombre d'électeurs comprit une grande majorité de libéraux, et sur 629 députés seulement 80 bonapartistes « inconditionnels ». Les seuls actes importants de la Chambre furent la motion par laquelle elle exigea le 21 juin, trois jours après Waterloo, l'abdication de l'Empereur, et la reconnais-

sance, le 23 juin et de nouveau le 1^{er} juillet, de Napoléon II. Quelques jours plus tard, le général Dessoles, rallié aux Bourbons, envoyait trente soldats occuper la salle des séances de la Chambre des représentants. *L'Acte additionnel* avait vécu. Louis XVIII rentrait à Paris le même jour et remettait en vigueur la Charte de 1814, toutefois les garanties qu'elle accordait pour la conduite et les votes des Français depuis 1789, avaient été, par la proclamation de Cambrai, déclarées inapplicables aux événements qui s'étaient déroulés pendant les « Cent-Jours ». Effectivement, les ordonnances du 24 juillet révoquèrent 29 pairs, déférèrent 18 généraux aux Conseils de guerre et placèrent 38 autres personnes en surveillance; par la suite une grande « épuration » des fonctionnaires eut lieu. Néanmoins, malgré l'épisode de la « chambre introuvable » (22 août 1815-5 septembre 1816) la Charte fut appliquée par Louis XVIII dans un sens assez libéral. Petit à petit la France, fit, grâce à elle, l'apprentissage du régime « parlementaire ».