PRESSES
UNIVERSITAIRES
DE FRANCE

Jean Tulard

Le Premier Empire

T02/25 92

QUE SAIS-JE ?

Le Premier Empire

JEAN TULARD
Professeur à la Sorbonne

8°2
28960
(1541 615)

DL-11031992-07452

DU MÊME AUTEUR
DANS LA MÊME COLLECTION

Histoire de la Crète, n° 1018.
Histoire de l'administration française (avec Guy Thuillier), n° 2137.
La méthode en histoire (avec Guy Thuillier), n° 2323.
Les écoles historiques (avec Guy Thuillier), n° 2506.
La Révolution française (avec Frédéric Bluche et Stéphane Rials), n° 142.
Le Directoire et le Consulat, n° 1266.
Le métier d'historien (avec Guy Thuillier), n° 2615.

ISBN 2 13 044428 8

Dépôt légal — 1re édition : 1992, février

© Presses Universitaires de France, 1992
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris



1388115

PRÉFACE

Où arrêter la Révolution ? En 1804 quand est rétablie, à la suite d'un plébiscite, la forme monarchique du gouvernement ? En réalité ce sont les circonstances qui imposent le passage du Consulat à l'Empire, de la dictature de salut public à la référence à Charlemagne. La fragilité d'un pouvoir qui ne repose que sur un homme saute aux yeux au moment où la guerre reprend et où la grande conspiration de l'an XII menace la vie du chef de l'Etat. Il faut consolider la tête de la République. L'hérédité et les attributs du pouvoir monarchique sont un moyen de conjurer le sort. Et seulement cela, car Napoléon n'a pas d'héritier direct et il est bien précisé que « le gouvernement de la République » est confié à un empereur. D'ailleurs, quand paraît cet empereur, on joue *Veillons au salut de l'Empire* :

« Veillons au salut de l'Empire,
Veillons au maintien de nos droits.
Si le despotisme conspire,
Conspirons la perte des rois...
Tremblez, tremblez tyrans,
Il faut expier vos forfaits.
Plutôt la mort que l'esclavage. »

Les guerres qui reprennent soulignent la continuité avec la Révolution. Ne parle-t-on pas d'une « troisième coalition » en 1805 ? D'une « quatrième coalition » en 1806 ? L'Europe des rois qui a pris elle-même l'initiative des combats est une nouvelle fois vaincue.

Tout change avec le Blocus continental. Cette arme

économique dirigée contre l'Angleterre contraint Napoléon, pour fermer le continent aux marchandises anglaises, à une suite de conquêtes qui semblent sans fin.

La République avait affirmé la nécessité d'atteindre les frontières naturelles de la France : Rhin, Alpes, Pyrénées et Océan. L'annexion d'Avignon, de la Savoie et de la rive gauche du Rhin se trouvait ainsi justifiée. Mais lorsque Napoléon invoque les nécessités du Blocus continental pour mettre la main sur Rome, Amsterdam ou Hambourg, il n'emporte pas l'adhésion et impose — involontairement — l'image d'un conquérant insatiable. Les horreurs d'Espagne et la résistance autrichienne en 1809 font découvrir aux Français, qui l'avaient oublié, que la guerre coûte cher et que ses profits peuvent être nuls. La campagne de Russie sonne le glas d'une guerre « fraîche et joyeuse ».

Le mariage de Napoléon avec Marie-Louise modifie à son tour, en 1810, l'image du pouvoir napoléonien. Jusque-là l'Empereur est apparu comme l'héritier et le rempart de la Révolution. En épousant une Habsbourg, Napoléon rompt avec une tradition de la diplomatie française — sauf sous Choiseul : l'hostilité à l'égard de l'Autriche. Surtout, il devient le neveu de Marie-Antoinette et de Louis XVI. Enfin, il joue au fondateur de dynastie, se comparant à Hugues Capet. Ne prétend-il pas imposer la quatrième dynastie, celle des Bonaparte, succédant aux Mérovingiens, aux Carolingiens et aux Capétiens. Le rétablissement d'une noblesse s'inscrit dans cette ligne politique qui connaît son apogée avec la naissance du roi de Rome le 20 mars 1811.

En réalité le temps a manqué à Napoléon et l'époque n'était plus propice aux fondations de dynasties. L'Empire n'aura duré qu'une dizaine d'années.

Cet ouvrage remplace celui d'Albert Soboul dans la collection et prend la suite de Frédéric Bluche, Stéphane Rials et Jean Tulard, *La Révolution française*, et de Jean Tulard, *Le Directoire et le Consulat*.

Chapitre I

LE GOUVERNEMENT IMPÉRIAL

L'Empire a pour fondement le sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII (18 mai 1804) ratifié par le peuple.

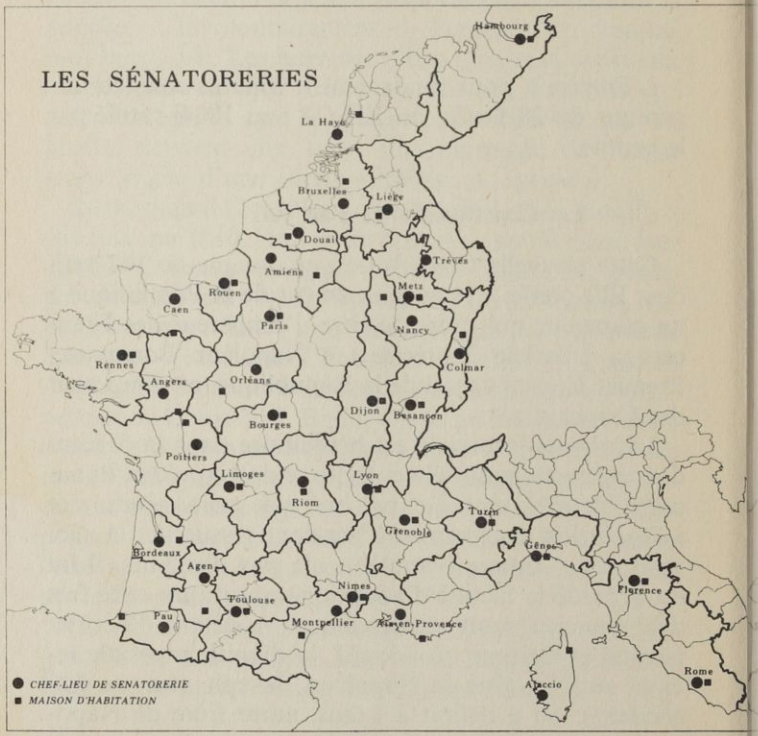
La Constitution de l'an XII

Cette nouvelle Constitution est longue de 142 articles. Elle confie « le gouvernement de la République à un empereur qui prend le titre d'Empereur des Français ». L'article 2 précise : « Napoléon Bonaparte, Premier Consul actuel de la République, est Empereur des Français. »[1]

La dignité impériale est héréditaire dans la descendance directe, naturelle et légitime de Napoléon Bonaparte, de mâle en mâle, par ordre de primogéniture et à l'exclusion des femmes. C'est donc ressusciter la « loi salique ». Comme Napoléon n'a pas d'enfants, il lui est accordé la faculté d'adoption, en rupture cette fois avec l'ancien droit monarchique. A défaut d'héritier naturel et légitime ou adoptif, la dignité impériale revient au frère aîné de Napoléon, Joseph, et à ses descendants, ou à défaut à Louis, autre frère de Napo-

1. Pour la biographie de Napoléon, nous renvoyons à R. Dufraisse, *Napoléon*, dans la même collection.

léon. Il n'est fait mention ni de Lucien, alors brouillé avec Napoléon, ni de Jérôme, peut-être à cause de son mariage avec Elizabeth Patterson. Dans le cas où ni Joseph ni Louis n'auraient de descendants, le trône deviendrait vacant et un nouvel empereur serait élu par le Sénat, les grands dignitaires et le peuple. C'était la référence obligée à la souveraineté populaire et une rupture avec la tradition monarchique. Ainsi, en dépit



D'après F. de Dainville et J. Tulard, *Atlas administratif du Premier Empire.*

des apparences, le pouvoir impérial restait éloigné de la monarchie absolue de droit divin que Louis XIV avait portée à son point de perfection.

Le serment que l'Empereur doit prêter, en principe lors du sacre — seule concession à la religion, mais la Constitution ne l'impose pas — est là pour lui rappeler qu'il est l'héritier de la Révolution : « Je jure de maintenir l'intégrité du territoire de la République, de respecter et de faire respecter les lois du concordat et de la liberté des cultes, de respecter et faire respecter l'égalité des droits, la liberté politique et civile, l'irrévocabilité des ventes des biens nationaux ; de ne lever aucun impôt, de n'établir aucune taxe qu'en vertu de la loi ; de maintenir l'institution de la Légion d'honneur ; de gouverner dans la seule vue de l'intérêt, du bonheur et de la gloire du peuple français. » Liberté, égalité, propriété : les mots clefs de la Révolution sont en bonne place dans la Constitution.

L'organisation de la régence est réglée dans les plus petits détails par le titre IV. On découvrira en 1812, lors de l'affaire Malet, que personne n'avait prêté attention à ces articles.

L'Empereur est entouré de grands dignitaires : le Grand Electeur, l'Archichancelier de l'Empire, l'Archichancelier d'Etat, l'Architrésorier, le Connétable et le Grand Amiral. La Constitution énumère leurs pouvoirs, en apparence étendus, dans la réalité limités. L'autorité de l'Empereur est, quant à elle, renforcée. Certes, il ne peut en théorie déclarer la guerre ni conclure un traité de commerce sans l'intervention du Corps législatif, mais Napoléon saura s'en passer.

La dépendance du Sénat, toujours gardien de la Constitution, est accrue vis-à-vis de l'Empereur : celui-ci peut nommer autant de sénateurs qu'il le désire. C'est limiter l'innovation introduite dans les pouvoirs de cette assemblée par la création de deux commis-

sions : l'une chargée de protéger la liberté individuelle, l'autre de faire respecter la liberté de la presse. La première pouvait être saisie directement par les victimes d'emprisonnements arbitraires, la seconde par les auteurs, imprimeurs ou vendeurs d'ouvrages « non périodiques ». Le Sénat gardait le contrôle de la constitutionnalité des lois et, concession à la Révolution, toute loi tendant au rétablissement du régime féodal ou portant atteinte à l'irrévocabilité des ventes de biens nationaux pouvait être annulée.

Le Conseil d'Etat comprit désormais six sections : Législation, Intérieur, Finances, Guerre, Marine, Commerce. Il allait bientôt compter trois catégories de membres : les conseillers, les maîtres des requêtes et les auditeurs.

Le système électoral établi par la Constitution de l'an X, sous la forme de collèges de département et d'arrondissement, était maintenu. Mais il sombra très vite dans l'indifférence, les taux d'abstention dépassant les 50 %[1].

Conservé en 1804 le Tribunat allait disparaître en 1807. Il avait pourtant renoncé à toute opposition. Il fut supprimé par un sénatus-consulte du 19 août. Désormais c'était au Corps législatif que revenait l'examen des projets de loi. Il les soumettait à l'une de ses trois commissions permanentes (Législation, Intérieur, Finances) qui était saisie de l'avis du Conseil d'Etat. Le projet était ensuite discuté et voté.

Le gouvernement impérial

L'Empereur gouvernait avec des ministres qui n'étaient responsables que devant lui et qu'il pouvait renvoyer à son gré. Talleyrand conserva le portefeuille

1. Coppolani, *Les élections en France à l'époque napoléonienne* (1980).

des Relations extérieures jusqu'au 9 août 1807[1]. Fouché retrouva le ministère de la Police générale rétabli en 1804 et n'en sera écarté qu'en 1810[2]. On trouve Champagny à l'Intérieur où il a succédé à Chaptal en août 1804, Berthier[3] à la Guerre où Clarke lui sera substitué en 1807, Gaudin aux Finances[4], Barbé-Marbois puis, à partir du 27 janvier 1806, Mollien[5] au Trésor, Régnier à la Justice, Bigot de Préameneu aux Cultes, Decrès à la Marine[6], Dejean à l'Administration de la Guerre. Maret occupe la place importante de secrétaire d'Etat (Daru[7] le remplacera entre 1811 et 1813 quand Maret sera aux Relations extérieures). C'est par le secrétaire d'Etat en effet que passent toutes les affaires. Maret l'explique : « Selon l'ordre qui fut établi dès le Consulat, les ministres présentaient chaque semaine, dans le conseil, leurs rapports sur les affaires et remettaient leurs portefeuilles au secrétaire d'Etat qui, après en avoir pris connaissance, en rendait un compte verbal dans le travail de la signature qu'il faisait seul avec Bonaparte. »

Nous connaissons parfaitement les rouages de la machine gouvernementale grâce aux mémoires de Fain qui fut secrétaire de Napoléon.

Le Conseil des Ministres se tenait aux Tuileries le mercredi. « Chaque ministre vide à tour de rôle son portefeuille sur la table et fait en présence de ses collè-

1. Au Talleyrand resté classique de Lacour-Gayet (1928) on pourra ajouter ceux de Dard (1935), Castelot (1980) et surtout Morlot et Happert (1991).

2. Compléter le classique ouvrage de Madelin par J. Rigotard, *La police parisienne de Napoléon* (1990).

3. Ziesseniss, *Berthier* (1985).

4. Ses mémoires sont fondamentaux (rééd. en 1926).

5. Les *Mémoires d'un ministre du Trésor public* (rééd. 1898) sont essentiels. Compléter par Napoléon I^er^, *Lettres au comte Mollien* (éd. Arnna et Gille, 1959).

6. Amiral Maurice Dupont, *L'amiral Decrès et Napoléon* (1991).

7. B. Bergerot, *Daru* (1991).

gues les différents rapports de son gouvernement. » L'Empereur intervenait sur toutes les affaires. « La force du gouvernement devant être dans l'unité du système dont il était l'âme, le plus important de ses soins était de maintenir cette unité entre lui et ses ministres. Pour ceux-ci cette réunion était un cours pratique où ils apprenaient l'Empereur et se perfectionnaient dans l'art de gouverner à son gré. »

Les lundi, jeudi et samedi étaient réservés aux conseils d'administration. Ils avaient pour objet, rappelle Fain, l'examen à fond d'une seule affaire ou d'une seule espèce d'affaires. « Non seulement l'Empereur appelait auprès de lui des hommes d'Etat dont l'expérience dans la matière lui était connue, mais il appelait aussi le bureau et pour un moment s'en faisait pour ainsi dire le chef. Le ministre, le chef de division, le chef de bureau travaillaient sous lui. »

En revanche, sous l'Empire, Napoléon présida moins souvent le conseil d'Etat qu'à l'époque du Consulat, sans que l'on puisse parler d'un déclin du conseil. L'explication tient davantage aux absences fréquentes de l'Empereur.

Aucune suppléance n'était prévue dans la Constitution quand Napoléon s'éloignait de Paris. Avant son départ l'Empereur organisait le fonctionnement du gouvernement resté dans la capitale par des ordres de service. Certaines attributions étaient laissées à Joseph jusqu'à son avènement au trône de Naples, puis à Cambacérès en tant qu'archichancelier. Ce dernier pouvait convoquer et présider le Sénat ainsi que le conseil d'Etat. Tous les mercredis les ministres se rassemblaient chez lui. En réalité Napoléon continuait à tout diriger de loin par l'intermédiaire d'auditeurs au conseil d'Etat qui lui apportaient les pièces à signer[1].

1. *Lettres de Cambacérès à Napoléon*, éd. Tulard (1973).

L'administration impériale

Sous l'Empire l'administration préfectorale ne fut pas modifiée mais le nombre des départements s'accrut. Le recrutement des préfets dépendait du bon plaisir de l'Empereur. Il les recruta de plus en plus dans son entourage immédiat, notamment parmi ses chambellans (Rambuteau, Didelot, d'Angosse...). On put croire un moment que les sous-préfets joueraient un grand rôle. « Le conseil d'arrondissement, prévoyait un arrêté du 10 floréal an VIII, recevra du sous-préfet, lorsqu'il y aura lieu, le compte de l'emploi des centimes additionnels destinés à l'arrondissement. » La loi du 16 septembre 1807 confirmait cette évolution en invitant un certain nombre d'arrondissements à lever des contributions extraordinaires pour l'exécution de travaux dans leur circonscription. Un décret du 9 avril 1811 leur concédait même la pleine propriété des bâtiments nationaux occupés par l'administration. Au lieu de donner aux arrondissements une personnalité financière autonome, les sous-préfets rattachèrent leurs dépenses aux budgets départementaux. Le pouvoir du sous-préfet dépendit en définitive du vouloir du préfet.

L'appel à l'impôt indirect se généralisa : droits sur les boissons, rétablissement de la gabelle en 1806 sous la forme d'un impôt sur le sel, monopole du tabac au profit de l'Etat... La direction générale des droits réunis fut vite impopulaire.

Le krach des Négociants réunis en 1805 révéla la fragilité de certaines institutions financières mises en place sous le Consulat. En 1806 il fallut réformer la Banque de France et instituer une caisse de service. On comprit la nécessité de renforcer les contrôles grâce à une cour suprême qui, « séparée de l'action administrative et ayant l'indépendance et l'inamovibilité, serait placée en quel-

que sorte entre le gouvernement et le pays pour juger dans la limite de ses fonctions et dans la mesure des égards dus à leur position respective si ceux qui auraient pris quelque part au maniement et à l'emploi des deniers publics n'étaient pas reprochables »[1].

Certes, la comptabilité nationale n'avait pas démérité : examinant la période de 1792 à 1806 elle avait jugé 8 793 comptes sur 11 477, permettant la rentrée dans les caisses de l'Etat de 40 millions de valeurs, mais Napoléon souhaitait une cour ayant plus d'éclat afin d'impressionner comptables et ordonnateurs des dépenses. Le 16 septembre 1807 était créée la Cour des comptes chargée d'examiner d'une part les recettes des receveurs généraux de départements et des régies et administrations des contributions indirectes, d'autre part les dépenses des payeurs généraux, des payeurs d'armée, etc.

La police

Le principal soutien du régime n'était pas l'armée, engagée à l'extérieur et de toute façon tenue à l'écart des affaires civiles, mais la police à travers le rétablissement en 1804 du ministère de la Police générale au profit de Fouché. Celui-ci divisa la France en arrondissements de police confiés à des conseillers d'Etat. Le premier arrondissement englobait la Belgique, le Rhin, la Normandie, la Bretagne, la Vendée, soit une cinquantaine de départements que le souvenir des insurrections de l'Ouest et le développement récent de la contrebande rendaient particulièrement « chauds ». Réal qui s'était illustré dans l'enquête sur la grande conspiration de l'an XII, en reçut la responsabilité. Le deuxième arrondissement comprenait tout le Midi et une partie de l'Est, il fut confié à Pelet de la Lozère qui

1. U. Todisco, *Le personnel de la Cour des comptes* (1969).