



**HAL**  
open science

## Fonder la République par la loi : le Comité de Législation de la Convention nationale 1792-1795

Jean D Andlau

► **To cite this version:**

Jean D Andlau. Fonder la République par la loi : le Comité de Législation de la Convention nationale 1792-1795. Histoire. Université de Lille, 2021. Français. NNT : 2021LILUH049 . tel-03773260

**HAL Id: tel-03773260**

**<https://theses.hal.science/tel-03773260v1>**

Submitted on 9 Sep 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE LILLE  
ÉCOLE DOCTORALE DES SCIENCES DE L'HOMME ET DE LA SOCIÉTÉ

Thèses de doctorat Histoire des mondes modernes  
Thèse préparée et soutenue publiquement le 29 novembre 2021

D'ANDLAU JEAN

Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention  
nationale 1792-1795

Sous la direction d'Hervé LEUWERS  
Centre de recherche IRHiS - CNRS, UMR 8529

Jury :

Hervé LEUWERS - Professeur à l'Université de Lille, directeur de thèse.

Marisa LINTON - Professeur à Kingston University

Michel BIARD - Professeur à l'Université de Rouen

François SAINT-BONNET - Professeur de droit à l'Université Paris 2

Virginie MARTIN - Maître de conférences à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Aurélien LIGNEREUX, Professeur à l'IEP de Grenoble

## Remerciements

Mes remerciements les plus sincères vont avant tout à mon directeur de thèse, Hervé Leuwers, qui m'a accompagné tout au long de ces six années de travail. Dès notre première rencontre, en décembre 2014, sa bienveillance et ses encouragements m'ont donné la force d'entreprendre cette thèse. Par la suite, tout au long de ce parcours, ses conseils et sa patience m'ont aidé à franchir les obstacles qui se présentaient. Ces derniers mois, de multiples relectures attentives m'ont permis de gagner en rigueur et en précision dans mes propos et ainsi d'envisager avec plus de confiance les chantiers de recherche qui se dessinent pour l'avenir.

Je souhaite également remercier l'Institut de recherches historiques du Septentrion et ses trois directeurs successifs Sylvie Aprile, Stéphane Michonneau et Charles Mériaux. Merci aussi au personnel administratif, notamment à Christine Aubry et Martine Duhamel qui s'engagent chaque jour pour permettre aux doctorants de travailler dans les meilleures conditions possibles.

Je suis très reconnaissant à la Fondation Thiers et à la Fondation Napoléon d'avoir jugé mon travail digne de recevoir une bourse de recherche. Leurs financements m'ont permis d'effectuer mes travaux dans d'excellentes conditions.

Je voudrais aussi dire toute ma gratitude aux membres de mon jury : Michel Biard, Marisa Linton, François Saint-Bonnet, Virginie Martin et Aurélien Lignereux, qui ont accepté de lire ma thèse et de se déplacer à Lille pour me faire part de leur retour.

Ce travail n'aurait pu aboutir sans l'aide de certaines personnes qui ont toujours été présentes dans les moments difficiles. Entre tant d'autres, je pense à Robin Pompey, dont les relectures m'accompagnent depuis près de dix ans.

À toi, chère Sophie, je devrais en toute logique te dédier ce travail. Mais peut-on te dédier un ouvrage auquel tu as pris une si large part et qui est donc aussi un peu le tien ? Merci infiniment pour ton soutien quotidien.

Enfin, j'ai une pensée toute particulière pour Béatrix d'Andlau qui soutint sa thèse il y a soixante-dix ans, ouvrant la voie pour l'un de ses arrière-petits-enfants.

# Sommaire

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

### PREMIÈRE PARTIE

#### **Structures et métamorphoses d'un comité de la Convention**

Chapitre I – La Révolution et la justice à l'œuvre, la genèse d'un comité dédié

Chapitre II – Métamorphose d'un comité : les organisations successives du Comité de législation civile, criminelle et de féodalité de la Convention nationale

### DEUXIÈME PARTIE

#### **Préparer les lois dans la tempête**

Chapitre III – Le Comité de législation face aux « grandes équations » de l'an II

Chapitre IV – L'action du Comité de législation face à l'instauration d'un régime politique d'exception (décembre 1792 – juillet 1794)

### TROISIÈME PARTIE

#### **Vers un comité de gouvernement**

Chapitre V – Le décret du 7 fructidor an II (24 août 1794) et l'émergence d'une fonction gouvernementale

Chapitre VI – Le Comité de législation, outil de la justice de l'an III

## CONCLUSION GÉNÉRALE

**Annexes**

**Sources**

**Bibliographie**

**Table des matières**

« Si j'ai appelé serviteurs des lois ceux que l'on nomme aujourd'hui gouvernants, ce n'est pas pour le plaisir de forger des termes nouveaux ; c'est qu'à mon avis, de là dépend plus que de tout le reste le salut de la cité ou sa ruine. Que dans une cité la loi soit assujettie et sans force et je vois sa perte toute proche ; mais où elle règne sur les chefs et où les chefs se font les esclaves de la loi, c'est le salut que je vois arriver là, et avec lui tous les biens que les dieux accordent aux cités ».

Platon, *Les Lois*, 715 d.

## Introduction

# Le Comité de législation : Présentation des sources et (dé)constructions historiographiques

Le 12 août 1789, alors que l'Assemblée réfléchit au projet de constitution à donner à la France, le député de la sénéchaussée d'Aix, François Charles Bouche, met en garde ses collègues contre le danger de suivre Platon et les philosophes trop aveuglément. Selon lui, ces grands hommes n'ont jamais que pensé des utopies, que « créé des républiques qui ne pourront jamais exister que dans leurs livres.<sup>1</sup> » Trois ans plus tard, le 11 août 1792, son collègue Jean-Joseph Dusaulx, député de la Seine, convoque à nouveau l'auteur de la *République* et les penseurs de l'Antiquité. Cette fois-ci, il n'est pas question de se méfier de leurs réflexions, mais plutôt de s'enorgueillir de l'œuvre accomplie par la Révolution car, comme le souligne l'orateur, « Il est vrai que nous avons été plus loin qu'eux [...] nous avons exécuté ce qu'ils ne croyaient pas possible.<sup>2</sup> »

L'idée d'une France républicaine, si elle est imaginée par quelques rares voix dès 1789, s'exprime en effet avec force en cette fin d'été 1789<sup>3</sup>. Progressivement, l'utopie

---

<sup>1</sup> *Archives Parlementaires*, t. 8, p. 412, séance du 12 août 1789.

<sup>2</sup> *Archives Parlementaires*, t. 48, p. 624, séance du 11 août 1792.

<sup>3</sup> Hervé Leuwers, *La Révolution française*, Paris, Presses universitaires de France, 2020, p. 153-154.

devient projet politique<sup>4</sup>. Cette République reste cependant entièrement à définir. Pour la fonder, une nouvelle assemblée est élue. Les 400 Conventionnels présents à Paris le 21 septembre 1792 abolissent la royauté et décrètent, le lendemain, que « tous les actes publics porteront dorénavant la date de l'an premier de la République française. » La rupture est consommée. Le plus dur reste cependant à faire. Il faut définir ce nouveau régime, lui donner des institutions, l'enraciner dans les cœurs, faire de tous les responsables publics ces « serviteurs des lois » qui doivent mener la nation vers son salut. Pour cela, la Convention peut s'appuyer sur plusieurs institutions déjà en place. Parmi celles-ci, un comité de Législation, dont les membres œuvrent depuis la Constituante à l'amélioration des lois civiles et criminelles.

Dans la décennie révolutionnaire, les comités des Assemblées révolutionnaires sont des groupes de députés, constitués à l'initiative des représentants de la nation. Ils sont composés d'un nombre limité d'élus chargés d'examiner les questions particulières relevant de leurs compétences. Comme le montrent les travaux d'André Castaldo<sup>5</sup> et de Christophe Le Digol<sup>6</sup>, les comités succèdent aux bureaux créés sous la Constituante. En effet, lors de la réunion des États-Généraux, les 1 200 représentants se divisent dans un premier temps en vingt puis trente bureaux afin de discuter avec plus de facilité des sujets du moment. Ces bureaux permettaient aux députés de s'investir avec rigueur dans le travail de l'Assemblée, sans craindre le spectacle, les obstructions incessantes et la mise en scène qui pouvaient caractériser les séances plénières<sup>7</sup>. Cette dichotomie entre bureaux et séances plénières est bien soulignée par le député Jean-Joseph Mounier : « Les bureaux offraient surtout une grande ressource. C'était là que, dégagés de tout ce qui excite la vanité, n'ayant plus les applaudissements des spectateurs à désirer, les marques d'impression à craindre, n'ayant point de discours à prononcer pour les faire insérer dans les gazettes, on préparait, avec

---

<sup>4</sup> Stéphanie Roza, *Comment l'utopie est devenue un programme politique. Du roman à la Révolution*, Paris, Classiques Garnier, 2015, Introduction.

<sup>5</sup> André Castaldo, *Les Méthodes de travail de la Constituante*, Paris, PUF, 1989.

<sup>6</sup> Christophe Le Digol, « Du bureau au Comité. La spécialisation du travail de l'Assemblée constituante (1789-1791) », dans Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, *Les formes de l'activité politique*, Paris, Presses universitaires de France, p. 65 - 81

<sup>7</sup> Timothy Tackett, *Par la volonté du peuple. Comment les députés sont devenus révolutionnaires*, Paris, Albin Michel, 1997, p. 136 et p. 155.

l'attention la plus scrupuleuse, les diverses questions qui devaient être traitées dans l'Assemblée, et que beaucoup d'hommes modestes opposaient la froide raison et l'expérience à la chaleur des idées prétendues philosophiques<sup>8</sup>. »

La division en bureaux ne répondait cependant ni à une logique de compétence ni à une volonté d'accélérer le processus décisionnel. C'est le député Pierre-Victor Malouet qui, le 6 juin 1789, est le premier à proposer que les bureaux se consacrent à des projets spécifiques, introduisant dès lors l'idée d'antichambres spécialisées dans un domaine<sup>9</sup>. Le 19 juin, les quatre premiers comités sont créés. Il s'agit des comités de rédaction, de règlement, des subsistances et de vérification<sup>10</sup>. Ces comités, contrairement aux bureaux, répartissent les députés en fonction de leurs compétences. Les bureaux, qui élisent parmi leurs membres les députés souhaitant siéger dans les comités, sont progressivement dessaisis de leurs fonctions au profit de ces nouvelles structures spécialisées, dont le nombre s'accroît rapidement. Si la titulature précise et les compétences des comités ne sont pas immédiatement définies, cette méthode de travail devient rapidement indispensable (voir chap. I). Dès la fin de l'année 1789, le renouvellement mensuel des comités, initialement prévu, est abandonné<sup>11</sup>. Le 31 janvier 1791, une motion du député Antoine-Balthazar d'André appelant à ce que « les comités ne puissent plus donner de décisions sur les décrets de l'Assemblée nationale » est repoussée sous prétexte que ces « décisions sont si utiles dans un grand nombre de départements, que les lois décrétées trouveront des obstacles dans leur exécution si l'on ne les a pas »<sup>12</sup>. Il est donc entendu que les comités doivent non seulement aider le corps législatif à préparer ses travaux, mais aussi faciliter l'enracinement de ses

---

<sup>8</sup> Jean-Joseph Mounier, « Exposé de ma conduite dans l'Assemblée nationale », *Orateurs de la Révolution française*, t. I : *Les Constituants*, textes établis, présentés et annotés par François Furet et Ran Halévi, Paris, Gallimard, 1989, p. 926 - 927.

<sup>9</sup> Il propose de « donner à [chaque bureau] une matière particulière à discuter, à l'un les impôts, à l'autre le commerce, à celui-ci la justice, à celui-là l'agriculture, etc. » *Archives parlementaires*, t. 8, p. 77, séance du 6 juin 1789.

<sup>10</sup> Christophe Le Digol souligne par ailleurs que l'imposition progressive de ces organes fondées sur la compétence n'est pas sans liens avec la proclamation du 17 juin 1789 qui impose à l'Assemblée devenue constituante de favoriser et d'accélérer la prise de décisions. Christophe Le Digol, « Du bureau au Comité. La spécialisation du travail de l'Assemblée constituante (1789-1791) », *op. cit.*, p. 70 - 74.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 74.

<sup>12</sup> *Archives parlementaires*, t. 23, p. 590, séance du 31 janvier 1791.

décisions dans la durée. Dans cette perspectives, les comités se distinguent des commissions *ad hoc* mises sur pied de manière temporaire pour traiter une question précise. Celles-ci sont généralement dissoutes au terme de leur mission, à l'exemple de la Commission des douze, chargée d'inventorier les papiers trouvés dans l'armoire de fer<sup>13</sup> ou de la Commission composée de six membres pour surveiller l'agiotage<sup>14</sup>.

L'étude des comités comme organes essentiels du travail des Assemblées, permet d'éclairer à la fois le fonctionnement et l'esprit des institutions mises en place à partir de 1789, mais aussi la confection et la mise en œuvre des lois destinées à ancrer les acquis de la Révolution. En effet, comme le soulignent Henry Lévy-Bruhl, qui rappelle que la Révolution est tout d'abord « un phénomène juridique<sup>15</sup> », ou encore Jules Michelet, qui la définit comme « l'avènement de la Loi, la résurrection du Droit, la réaction de la Justice »<sup>16</sup>, la Révolution s'assimile à ce moment où « l'idée de loi [s'imprègne] d'une signification et d'une force neuve »<sup>17</sup>. Dans cette perspective, les comités, investis de missions multiples, jouent un rôle considérable de catalyseur du changement par leurs œuvres normatives, juridiques, politiques et morales. En effet, alors qu'en 1789 ces comités ont été créés pour faciliter et accélérer la préparation des projets de loi, certains d'entre eux se transforment en véritables succursales de leur exécution et, en 1793-1794, participent activement à la mise en œuvre du gouvernement révolutionnaire<sup>18</sup>. L'étude du Comité de législation de la Convention comme exemple d'un « laboratoires de la loi » devenu « comité de gouvernement » est d'autant plus déterminante qu'elle vient éclairer un rouage essentiel de la Première République, un lieu d'élaboration de la loi, un réceptacle des aspirations de tout un peuple,

---

<sup>13</sup> Qui existe du 20 novembre 1792 au 23 juillet 1793.

<sup>14</sup> Qui existe du 20 juillet au 23 novembre 1793.

<sup>15</sup> Henry Lévy-Bruhl, « Le concept juridique de révolution » dans *Introduction à l'étude du droit comparé. Recueil d'études en l'honneur d'Édouard Lambert*, Paris, LGDJ, 1938, t. 2, p. 250.

<sup>16</sup> Jules Michelet, *Histoire de la Révolution française*, Introduction, première partie, Paris, Robert Laffont, 1998, p. 51.

<sup>17</sup> Jean Ray, « La Révolution française et la pensée juridique : l'idée du règne de la loi », *Revue philosophique de la France et de l'étranger*, t. 127, janvier-juin 1939, p. 364-365.

<sup>18</sup> C'est toute la problématique de la journée d'étude organisée aux Archives nationales et juin 2019. Voir Virginie Martin, Céline Parcé et Cécile Robin (dir.), « Gouverner par la loi. Les comités et commissions des assemblées révolutionnaires : pouvoir législatif et fonctions exécutives », *La Révolution française* [En ligne], 17, 2020.

mais aussi une communauté de juristes, citoyens et législateurs chargés de fonder l'ordre et d'établir la norme. Nos travaux explorent les réunions quotidiennes de ce comité de la Convention nationale dont les titulaires se tiennent éloignés des luttes théoriques ou des effusions politiques qui captivent de manière récurrente l'intérêt des historiens de la Révolution. C'est sur leur travail que nous souhaitons insister, afin notamment de mieux comprendre le façonnement des rapports de pouvoirs qui ont abouti à la création d'un droit d'exception, que les contemporains qualifient de « révolutionnaire ». En adoptant cette focale, notre étude cherche à approfondir nos connaissances des années 1792-1795 en se détournant de l'analyse des discours, des événements et des postures pour s'atteler à l'étude plus technique des textes, à celle du silence et de l'ombre où s'élaborait, dans des discussions privées, complexes et souvent tatillonnes, la matière du gouvernement.

Notre travail a consisté dans un premier temps à mettre en lumière les dynamiques et les silences d'une riche historiographie (I) puisque « c'est d'abord comme héritiers que les historiens se placent à l'égard du passé avant de se poser en maîtres artisans des récits qu'ils font du passé<sup>19</sup> ». Ces lectures, ainsi que les échanges que nous avons pu avoir lors de plusieurs manifestations scientifiques, nous ont ensuite conduit à distinguer un certain nombre d'axes problématiques (II) qui s'inscrivent dans l'actualité de la recherche et ont guidé notre réflexion. Nous nous sommes enfin confronté à un riche corpus d'archives (III) pour approfondir ces différentes lignes de force et redonner toute sa place à un comité trop souvent qualifié de « secondaire »<sup>20</sup>, de « parent pauvre des institutions<sup>21</sup> », ou réduit au rôle de « conseiller juridique de la Convention »<sup>22</sup>.

## I. L'historiographie des comités

---

<sup>19</sup> Paul Ricœur, « Histoire et rhétorique », *Diogène*, 1964, n° 168, p. 24-25.

<sup>20</sup> Roberto Martucci, « En attendant Le Peletier de Saint-Fargeau : la règle pénale au début de la Révolution », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 328, 2002, p. 84.

<sup>21</sup> Dans Loris Chavanette, *Repenser le pouvoir après la Terreur : justice, répression et réparation dans la France thermidorienne (1794-1797)*, Thèse de doctorat en Histoire et civilisations, Paris, EHESS, 2013, p. 110.

<sup>22</sup> Anne-Marie de Bergh, *Le Comité de législation et de droit de la famille dans les deux premiers projets de code civil*, Thèse de Droit, Paris, 1956, p. 53.

À première vue, l'historiographie des comités a bénéficié de nombreuses études et se dessine comme un chantier résolument transdisciplinaire (A). Cependant, l'analyse approfondie de ces publications souligne un déséquilibre flagrant entre les comités, ainsi que l'absence de tout travail approfondi sur le Comité de législation dans les travaux disponibles (B).

#### A. L'héritage incontestable d'une historiographie transdisciplinaire

Sans pour autant voir dans une approche transdisciplinaire la seule méthodologie propre à combler les espaces délaissés par les savoirs normatifs, nous avons fait pour notre travail le choix d'une approche à la croisée du droit et de l'histoire.

Ce nomadisme intellectuel nous paraît offrir une grande opérativité. Il présente néanmoins un certain nombre de défis. Cette volonté « d'abattre les cloisons » a requis un long travail de familiarisation et d'imprégnation de l'épistémologie comme de la méthodologie inhérente à chacune des disciplines abordées. Il a aussi nécessité de se plonger dans leurs vocabulaires, leurs lignes de force historiographiques. Cette approche s'est cependant avérée particulièrement fructueuse et nous a permis de mobiliser les nombreux travaux d'historiens, de juristes et d'historiens du droit dont les apports avaient contribué à construire, au fil des décennies, l'historiographie des comités au cours de la Révolution et plus particulièrement au début de l'ère républicaine.

Chez les historiens, les innombrables ouvrages publiés depuis le Bicentenaire, mais aussi au cours de la rédaction de cette thèse, attestent du vif intérêt porté aux événements qui se déroulent au cours des trois années de la Convention<sup>23</sup>. Les problématiques liées au fonctionnement des comités, à la fabrication de la loi et à son application sont, dans ce contexte, une porte d'entrée intéressante pour mieux comprendre cette période complexe de notre histoire. En 2004, la thèse de Serge Aberdam permettait de redécouvrir le Comité

---

<sup>23</sup> Citons par exemple Timothy Tackett, *The Coming of the Terror in the French Revolution*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2015, Michel Biard, *Terreur et Révolution française*, Toulouse, Uppr Editions, 2016, Jean-Clément Martin, *La terreur. Vérités et légendes*, Paris, Perrin, 2017 et *Id.*, *Les échos de la Terreur: Vérités d'un mensonge d'Etat (1794-2001)*, Paris, Belin, 2018, Michel Biard et Marisa Linton, *Terreur ! La Révolution française face à ses démons*, Paris, Armand Colin, 2020.

de division de la Convention nationale, auxiliaire essentiel qui œuvra pour l'extension du droit de vote sous la Révolution<sup>24</sup>. En 2008, la thèse de Maria Betlem Castellà i Pujols portant sur le Comité de surveillance de la Législative soulignait le rôle des comités dans le maintien de l'ordre et de la tranquillité publique<sup>25</sup>. Quelques années plus tard, en 2013, une thèse de Martine Sin Blima-Barru portant sur le Comité des décrets est venue mettre en lumière toutes les difficultés du processus d'exécution, de promulgation et de publicité de la loi<sup>26</sup>, un domaine de recherche qui s'est encore développé à la faveur des deux ANR, Rev-Loi (2009-2013) et Actapol (2010-2014)<sup>27</sup>. Grâce à ces projets, l'histoire du fonctionnement des Assemblées révolutionnaires a bénéficié de nombreux travaux qui ont permis de mettre en lumière les modalités de la conception et de la diffusion de la loi<sup>28</sup>. En outre, cinq mémoires de recherche portant précisément sur les premières années de la République sont récemment venus éclairer le fonctionnement du Comité d'agriculture de la Convention<sup>29</sup>, du Comité d'instruction publique<sup>30</sup>, du Comité des inspecteurs de la Salle<sup>31</sup>, du Comité de sûreté

---

<sup>24</sup> Serge Aberdam, *L'élargissement du droit de vote entre 1792 et 1795 au travers du dénombrement du Comité de division et des votes populaires sur les constitutions de 1793 et 1795*, thèse de doctorat en histoire, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2001. Dans sa version publiée : *Démographes et démocrates. L'œuvre du Comité de division de la Convention nationale*, Paris, Société des études robespierristes, 2004.

<sup>25</sup> Maria Betlem Castellà i Pujols, *Revolució, Poder i Informació. El control de la informació a les Assemblees parlamentàries durant la Revolució francesa (1789-1795)*, sous la direction de Luís Roura i Aulinas et Jean-Clément Martin, Universitat Autònoma de Barcelona / Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne, Bellaterra, 2008.

<sup>26</sup> Martine Sin Blima-Barru, *Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives. Mise en perspective d'un savoir administratif (1789-1795)*, thèse de doctorat en histoire, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013.

<sup>27</sup> « Acteurs et action politique en Révolution. Les Conventionnels », conçu et porté par des membres des équipes de l'IRHiS (Lille, Hervé Leuwers), du GRHis (Rouen, Michel Biard) et du CHEC (Clermont-Ferrand 2, Philippe Bourdin).

<sup>28</sup> Voir notamment Alexandre Guermazi, Jeanne-Laure Le Quang, Virginie Martin (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2018.

<sup>29</sup> Juliette Riadney, *Le Comité d'agriculture de la Convention en 1793-1794*, mémoire sous la direction de Florence Gauthier, Université Paris VII, 1998.

<sup>30</sup> Martine Crohin, *L'éducation et l'instruction publique sous la Révolution (1789-1794), d'après les archives parlementaires et les procès-verbaux du Comité d'instruction publique*, mémoire sous la direction de René Grevet, Université de Lille III - Charles de Gaulle, 2002.

<sup>31</sup> Alain Cohen, *Le Comité des inspecteurs de la Salle de la Convention nationale, de 1792-1795*, mémoire sous la direction de Michel Biard, Université Paris I - Panthéon Sorbonne, 2003.

générale<sup>32</sup>, mais aussi la coopération entre les trois comités en l'an III<sup>33</sup>. Par ailleurs, deux journées d'étude dédiées spécifiquement aux comités des Assemblées révolutionnaires ont donné lieu à la publication de dix-huit contributions au sein de la revue *Révolution française*<sup>34</sup>. Ces regards de spécialistes sont venus décrypter la place constitutionnelle des comités ainsi que souligner leur rôle dans les rouages et les équilibres institutionnels au cours de la Révolution. Enfin, dans les travaux sur les comités de la Convention, il faut souligner l'apport incontestable des analyses des spécialistes du Directoire et de l'Empire, à l'exemple de celles proposées par Loris Chavanette, sur la « sortie de la Terreur »<sup>35</sup>, Dominique Margairaz et d'Igor Moullier<sup>36</sup> sur le recrutement du personnel des bureaux, ou encore des recherches d'Aurélien Lignereux sur le maintien de l'ordre et les pratiques administratives nées de la Révolution<sup>37</sup>. Les analyses proposées par Clive Church<sup>38</sup>, Catherine Kawa<sup>39</sup> Michel

---

<sup>32</sup> Emilie Cadio, *Le Comité de sûreté générale. Historiographie, personnel et fonctionnement (1792-1794)*, mémoire sous la direction de Pierre Serna, Université Paris I - Panthéon Sorbonne, 2009.

<sup>33</sup> François Audrain, *Un gouvernement révolutionnaire-constitutionnel ? Les relations entre les comités de salut public, sûreté générale et législation pendant la Convention thermidorienne*, mémoire sous la direction de Pierre Serna, Université Paris I - Panthéon Sorbonne, 2016.

<sup>34</sup> Guillaume Mazeau et Maria Castellà i Pujols (dir.), Les comités des Assemblées révolutionnaires : des laboratoires de la loi, numéro spécial de la revue en ligne *La Révolution française* [En ligne], 3, 2012 et Virginie Martin, Céline Parcé et Cécile Robin (dir.), Gouverner par la loi. Les comités et commissions des assemblées révolutionnaires : pouvoir législatif et fonctions exécutives, *La Révolution française* [En ligne], 17, 2020.

<sup>35</sup> Loris Chavanette, *Repenser le pouvoir après la Terreur : justice, répression et réparation dans la France thermidorienne (1794-1797)*, Thèse de doctorat en Histoire et civilisations, Paris, EHESS, 2013.

<sup>36</sup> Igor Moullier, « Une recomposition administrative : le Bureau des subsistances de l'Ancien Régime à la Restauration », *Annales historiques de la révolution française*, vol. 361, 2008, p. 29 - 52 et « Une révolution de l'administration ? La naissance de la science administrative impériale (1800-1815) », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 389, 2017/3, p. 139 – 160.

<sup>37</sup> Aurélien Lignereux et Marie-Bénédicte Vincent, « Réintégrer les fonctionnaires. "L'après-épuration" en Europe, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles », *Histoire & Mesure*, vol. XXIX, 2014, p. 3 – 22.

<sup>38</sup> Clive Church, *Revolution and Red Tape The French Ministerial Bureaucracy. 1770-1850*, Oxford, Clarendon Press, 1981.

<sup>39</sup> Catherine Kawa, *Les ronds-de-cuir en Révolution*, Paris, CTHS, 1997, version abrégée de la thèse dirigée par Michel Vovelle : *Les employés de l'Intérieur pendant la Première République (1792-1800). Approche prosopographique de la bureaucratie révolutionnaire*, Paris, Université Paris I, 1993.

Biard<sup>40</sup> et Gaïd Andro<sup>41</sup> sur la construction progressive des administrations ont aussi orienté nos questionnements et alimenté notre réflexion sur les relations du Comité de législation avec ses agents administratifs, notamment après le 7 fructidor an II (24 août 1794), alors qu'il se voit confier la tâche de surveiller l'application de la loi républicaine.

Le regard porté sur l'administration n'est pas le seul à nous faire franchir les frontières nationales. De nombreux travaux transalpins, à l'exemple des articles de Paolo Colombo<sup>42</sup> ou encore de Roberto Martucci<sup>43</sup> nous offrent un regard renouvelé sur l'organisation des pouvoirs et le rôle des comités. D'outre-Atlantique, les apports de Carla Hesse sur la « logique culturelle » de la loi révolutionnaire<sup>44</sup> nous ont également ouvert de fécondes pistes de réflexion. Nous avons également puisé dans les analyses de Ronen Steinberg qui s'est attardé sur la façon dont la Convention tente de faire face à l'héritage complexe de l'an II, une perspective de recherche qui s'inscrit dans les pas de Bronislaw Baczko<sup>45</sup> puis de Sergio Luzzatto<sup>46</sup>. Enfin, de Grande-Bretagne, les recherches de Marisa Linton sont venues enrichir nos analyses des relations parfois complexes entre les titulaires d'un même comité, unis par des amitiés fortes, une volonté de faire triompher la Révolution, mais dont les vives inquiétudes les conduisent progressivement à faire le choix de la terreur<sup>47</sup>.

---

<sup>40</sup> Michel Biard, *Les Lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets, les hésitations d'un « modèle français »*, Seyssel, Champ Vallon, 2007.

<sup>41</sup> Gaïd Andro, *Une génération au service de l'État. Les procureurs généraux syndics de la Révolution française, 1780-1830*, Paris, SER, 2015 et Gaïd Andro et Laurent Brassart (dir.), « Administrer sous la Révolution et l'Empire », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 389, 2017/3.

<sup>42</sup> Colombo Paolo, « La question du pouvoir exécutif dans l'évolution institutionnelle et le débat politique révolutionnaire », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 319, 2000, p. 1-26

<sup>43</sup> Voir Roberto, Martucci « En attendant Le Peletier de Saint-Fargeau : la règle pénale au début de la Révolution », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 328, 2002. p. 77-104 et *Id.*, « L'enjeu pénal à l'assemblée constituante : un chantier prometteur (1789-1791) », *Dix-huitième Siècle*, n° 37, 2005, p. 122 - 150.

<sup>44</sup> Carla Hesse, « La logique culturelle de la loi révolutionnaire », *Annales Histoire, Sciences sociales*, 57e année, no. 4, 2002, p. 915 - 933.

<sup>45</sup> Bronislaw Backo, *Comment sortir de la Terreur: Thermidor et la Révolution*, Paris, NRF-Gallimard, 1989.

<sup>46</sup> Sergio Luzzatto, *L'automne de la révolution: luttes et cultures politiques dans la France thermidorienne*, Paris, Honoré Champion, 2001 (éd. en italien, 1994).

<sup>47</sup> Marisa Linton, *Choosing Terror. Virtue, Friendship, and Authenticity in the French Revolution*, Oxford, Oxford University Press, 2013 et Perter Campbell, Thomas Kaiser et Marisa Linton (dir.), *Conspiracy in the French Revolution*, Manchester et New York, Manchester University Press, 2007.

Nos travaux sont aussi particulièrement redevables des apports des historiens du droit et des juristes qui se sont penchés sur le complexe maillage institutionnel de la Convention et sont venus souligner l'importance de cette période, l'innovation de ses pratiques juridiques. Au tournant du XXe siècle, période qualifiée par l'historienne Maria Betlem Castellà i Pujols d' « âge d'or » des études consacrées aux comités des Assemblées de la Révolution, de nombreuses thèses de droit sont dédiées aux comités de la Convention<sup>48</sup>, parmi lesquelles celle d'Henri Olive qui interroge pour la première fois l'action exécutive de ces comités<sup>49</sup>. Plus récemment, les recherches de François Saint-Bonnet<sup>50</sup> et d'Éric de Mari<sup>51</sup> sur le gouvernement d'exception et les lois répressives de l'an II, tout comme celles de Jean-Louis Halpérin<sup>52</sup> sur les lois civiles et la genèse du Code civil, redonnent toute leur importance au travail des juristes de la Convention et notamment aux travaux des

---

<sup>48</sup> Roger Delagrangé, *Le premier Comité de constitution (1789), ses vues et ses projets. Un moment d'éclat du parti royaliste libéral en 1789*, thèse de doctorat, Paris, A. Rousseau, 1899. Jean-Louis Thaon, *L'œuvre du deuxième Comité de salut public et de l'idée égalitaire (du 10 juillet 1793 au 9 thermidor an II)*, thèse, faculté de droit de l'Université de Paris, Paris, Imprimerie Bonvalot-Jouve, 1907. René Belin, *Un représentant en mission dans ses rapports avec la Convention et le Comité de salut public, Etienne Maignet*, thèse de doctorat (sciences politiques et économiques), Université de Droit, Ambert, Imprimerie Migeon, 1921.

<sup>49</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des assemblées révolutionnaires*, thèse, sciences politiques et économiques, faculté de droit d'Aix, Marseille, Imprimerie nouvelle de Marseille, 1908.

<sup>50</sup> François Saint-Bonnet, *L'état d'exception*, Paris, Presses universitaires de France, 2001 ainsi que *Id.*, *Droit de résistance et état d'exception*, dans Olivier Camy et Dominique Gros (dir.), *Le droit de résistance à l'oppression, le droit contre le droit*, Paris, Seuil, 2005, p. 225 – 244 et *Id.*, *L'épineuse conceptualisation des délits de presse sous la Révolution*, dans les actes de la Journée d'étude *Presse et liberté d'expression pendant la Révolution française* organisée par l'Institut d'histoire de la Révolution française, Société des études robespierristes le 3 juin 2015.

<sup>51</sup> Éric de Mari, *La Mise hors de la loi sous la Révolution française, 19 mars 1793-9 thermidor An II*, thèse de droit, Montpellier, 1991 mais aussi *Id.*, « La répression des prêtres réfractaires conduite hors de la loi sous la révolution française (1793 - an VIII) », *Cahiers d'études du religieux. Recherches interdisciplinaires*, 2007 ainsi que *Id.*, « Les réminiscences de l'ancien droit pénal dans la pratique des justices d'exception sous la Révolution française », dans Jacques Lorgnier et Jean-Pierre Royer (dir.), *Justice et République(s)*, Lille, ESTER, 1993, p. 247-257.

<sup>52</sup> Jean-Louis Halpérin, *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution (1790 – 1799)*, Paris, Librairie Générale de Droit, 1987 et *Id.*, *L'impossible Code civil*, Paris, Presses universitaires de France, 1992.

membres du Comité de législation. Les ouvrages de Michel Pertué<sup>53</sup> et de Michel Troper<sup>54</sup> permettent également de mieux comprendre le façonnement des grandes lois d'exception ainsi que le fonctionnement des institutions mises en place par la Convention. Dans le même temps, les thèses de Michel Verpeaux<sup>55</sup> et de Guillaume Glénard<sup>56</sup> mettent en lumière les dynamiques à l'œuvre dans le partage des compétences au sein des Assemblées révolutionnaires en venant souligner l'accroissement constant des pouvoirs des comités. Nos connaissances sur le fonctionnement du gouvernement révolutionnaire et les relations entre ses différents acteurs ont en outre bénéficié des thèses récentes de Julien Boudon<sup>57</sup>, Samuel Marlot<sup>58</sup> et Raphaël Matta-Duvignau<sup>59</sup>.

Enfin, nos connaissances sur le fonctionnement des Assemblées et de leurs comités ne se sont pas seulement enrichies grâce aux travaux menés dans le domaine de l'histoire et du droit. Elles ont aussi beaucoup profité des recherches menées par certains magistrats, à l'exemple de Robert Badinter<sup>60</sup>, Denis Salas<sup>61</sup> ou encore Nicolas Lumbroso, qui a consacré son mémoire de master à l'étude de Pons de Verdun, l'un des piliers du Comité de législation de la Convention<sup>62</sup>. À la confluence de ces différents champs d'études sont nées de

---

<sup>53</sup> Michel Pertué (dir.), *L'administration territoriale sous la révolution française : réflexions, vues nouvelles et pistes de recherche actes de la IVe journée d'études historiques du laboratoire collectivités locales, Centre Universitaire d'Études Juridiques de Bourges*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 2003 et *Id.*, « Sur la mise hors la loi sous la Révolution française », dans *Bulletin d'histoire de la Révolution française*, 1982-83, p. 103-118.

<sup>54</sup> Michel Troper, *Terminer la Révolution : la Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006 et *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, L.G.D.J., 2014.

<sup>55</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire (1789-1799)*, Paris, Presses universitaires de France, 1991.

<sup>56</sup> Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, Paris, Presses universitaires de France, 2010.

<sup>57</sup> Julien Boudon, *Les Jacobins, une traduction idéologique et institutionnelle des principes de Jean Jacques Rousseau, 1789-1794*, thèse de droit, Paris, 2002.

<sup>58</sup> Samuel Marlot, *Les lois révolutionnaires 11 août 1792 — 22 prairial an II*, thèse de doctorat en histoire du droit, Université Paris II, 2009

<sup>59</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le Comité de salut public (6 avril 1793–4 brumaire an IV)*, Paris, L'Harmattan, 2013

<sup>60</sup> Robert Badinter (dir.), *Une autre justice. Contribution à l'histoire de la justice sous la Révolution*, Paris, Fayard, 1989.

<sup>61</sup> Denis Salas (dir.), *La justice, une révolution démocratique*, Paris, Desclée de Brouwer, 2001.

<sup>62</sup> Nicolas Lumbroso, *Pons de Verdun : un juriste et poète à la Convention nationale*, 2015, Mémoire de Master, Université de Lille, sous la direction d'Hervé Leuwers.

fructueuses collaborations qui ont permis d'associer historiens, juristes, historiens du droit et magistrats, comme en témoignent le numéro 328 des *Annales historiques de la Révolution française* intitulé « La Révolution et le Droit » ou encore, très récemment, le colloque organisé en octobre 2019 à la Cour de cassation par la Société des études robespierristes et l'Association française pour l'histoire de la justice, intitulé « Justice transitionnelle et Révolution française. L'an III ».

## B. L'historiographie du Comité de législation, un bilan aujourd'hui limité

Au sein de cette très riche historiographie, les publications sur les comités des Assemblées, objets de l'ombre, du silence et de l'ordre, souffrent pourtant d'un parti pris, d'une orientation marquée vers l'étude des deux comités dits de gouvernement de la Convention<sup>63</sup>. En 2012, Maria Betlem Castellà i Pujols soulignait un tropisme majeur en faveur du Comité de salut public et du Comité de sûreté générale<sup>64</sup>. Son analyse quantitative des publications disponibles montrait alors que, concernant les études dédiées aux différents comités des Assemblées, près de 41 % sont consacrées au seul Comité de salut public qui n'existe pourtant « que » sous la Convention. 15 % sont consacrées au Comité de sûreté générale et seulement 2 % au Comité de législation. Sous la Convention, le contraste est encore plus flagrant puisque le Comité de salut public monopolise à lui seul 57 % des études disponibles. Son homologue de sûreté générale est l'objet de 21 % des études comptabilisées. Les autres comités, et notamment le Comité de législation, demeurent dans une quasi-obscureté.

En effet, au cours des deux siècles qui nous séparent de la Révolution, nous n'avons relevé que quatre travaux d'historiens portant sur le Comité de législation. Il s'agit en premier lieu d'un article de Philippe Sagnac publié en 1905<sup>65</sup> portant sur le Comité féodal qui

---

<sup>63</sup> Sur cette notion, qui n'apparaît que tardivement dans les débats de l'Assemblée, voir chap. V et Virginie Martin, « Introduction : Pour une histoire du "gouvernement d'Assemblée". Les comités à la charnière du Législatif et de l'Exécutif », *La Révolution française* [En ligne], 17 | 2020, note 8.

<sup>64</sup> Maria Betlem Castellà i Pujols, « Introduction. Que sait-on aujourd'hui des comités des assemblées parlementaires ? », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012.

<sup>65</sup> Philippe Sagnac, « Les Comités des droits féodaux et de législation et l'abolition du régime seigneurial (1789-1793) », *La Révolution française, revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. XLIX, 1905.

fusionna, en 1792, avec le Comité de législation (qui prend alors le nom de Comité de législation civile, criminelle et de féodalité - voir Chap. II). Deux ans plus tard, ce dernier s'associe à Pierre Caron pour publier certains documents d'archives de ce même comité<sup>66</sup>. En 1911, paraît l'article de Georges Bourgin consacré aux fonds d'archives du Comité de législation<sup>67</sup>. Son travail reste l'unique publication d'historien consacrée spécifiquement au Comité de législation de la Convention jusqu'à un article d'Annie Jourdan paru en 2016<sup>68</sup>, 105 ans plus tard<sup>69</sup>. Entre-temps, seules deux publications d'historiennes du droit viennent compléter ce maigre bilan<sup>70</sup>.

Face à ce déséquilibre et en l'absence d'études approfondies sur les missions, les compétences, les dynamiques de travail et l'organisation interne d'un comité dont on connaît pourtant l'évolution institutionnelle et l'importance au cours de l'an III, notre thèse fait donc le pari d'un décentrement du regard. En effet, il nous semble que les recherches portant sur des sujets aussi riches que délicats à traiter, à l'exemple des relations difficiles entre les trois pouvoirs, la mise en place de l'exception révolutionnaire en l'an II, ou encore la « sortie » de la « terreur » dénoncée à l'été 1794 seront mieux abordées en sortant d'une image quelque peu figée qui voudrait, par exemple, comme semble le souligner Robert Palmer, que l'an II soit « l'année du Comité de salut public »<sup>71</sup>. Comme nous souhaitons le montrer dans cette thèse, il n'y a sous la Convention ni une opposition totalement silencieuse ni une Assemblée inexorablement soumise, ni encore une domination nette et implacable des deux « comités de gouvernement ». Tout au long de la Révolution, l'équilibre des

---

<sup>66</sup> Pierre Caron et Philippe Sagnac, *Les Comités des droits féodaux et de législation et l'abolition du régime seigneurial, 1789-1793*, Collection des documents inédits sur l'histoire économique de la Révolution française, publiés par le Ministère de l'Instruction publique, Paris, 1907.

<sup>67</sup> Georges Bourgin, « Le Comité de législation », *Nouvelle Revue historique du droit français*, t. 35, 1911, p. 624 - 648.

<sup>68</sup> Annie Jourdan, « La Convention ou l'empire des lois », *La Révolution française* [En ligne], 3, 2012.

<sup>69</sup> Un chapitre succinct est consacré au Comité de législation dans Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 115 - 122.

<sup>70</sup> Anne-Marie Bergh, *Le Comité de législation et le droit de la famille dans les deux premiers projets de Code civil*, thèse, faculté de droit, Paris, 1956 et Maryse Boileau, *Le Comité de législation : d'une fonction administrative à une fonction gouvernementale*, mémoire de DEA, histoire des institutions et des faits sociaux, Université Panthéon-Assas, 2 tomes, 1984.

<sup>71</sup> Robert Palmer, *Le gouvernement de la Terreur : L'année du Comité de salut public*, Paris, Armand Colin, 1989.

pouvoirs dépend du côté où la majorité de députés se range face à une motion, une proposition ou un projet de décret.

Ainsi, comme objet d'histoire, le Comité de législation est à l'évidence loin de recevoir l'attention qu'il mérite au regard de son importance dans l'ancrage de la tradition républicaine. Dans ce contexte, plusieurs problématiques méritent d'être soulevées.

## **II. À l'aune d'une riche historiographie, plusieurs axes de recherches pour une étude du silence et de l'ordre**

À l'aune de cette riche historiographie, aussi bien française qu'internationale, historique que transdisciplinaire, notre recherche se structure autour de trois grandes problématiques. Notre projet ambitionne en effet d'examiner le fonctionnement d'un organe législatif devenu organe de gouvernement à partir de l'été 1794 (A), d'apporter un regard nouveau sur le travail des juristes de la Convention (B) et enfin d'alimenter la réflexion sur la place de la loi dans le projet de fondation républicaine (C).

### **A. Préciser et analyser l'évolution du Comité**

L'analyse du Comité de Législation oblige à en retracer les origines, et donc regarder le temps des deux premières Assemblées de la Révolution, avant d'examiner celui de la Convention. Le Comité de législation naît en effet sous la Constituante. Doté de sept membres, il peine à s'imposer et ne laisse d'ailleurs aucune archive propre à la fin de cette législature. Trois ans plus tard, il s'est imposé comme l'un des « trois comités » au cœur du gouvernement de la République. À partir du tournant politique majeur qui s'esquisse dès l'exécution de Robespierre, il devient chargé de certaines fonctions exécutives de l'État, au même titre que les très connus et documentés comités de salut public et de sûreté générale. Cependant, bien que ce changement de statut soit reconnu dès 1794, les archives du Comité de législation sont toutes conservées dans la série D des Archives nationales (comités des Assemblées) et non dans la série AF (archives du pouvoir exécutif) à la différence des fonds des comités de Salut public et de Sûreté générale. Cette évolution institutionnelle, déjà connue, n'est en outre que peu expliquée dans l'historiographie. Elle est cependant dense en questionnements. Le fonctionnement de la Convention dite thermidorienne, appuyée sur

trois comités exécutifs (et non deux) nous semble un prisme intéressant pour aborder sous un jour nouveau l'histoire complexe de notre façonnement et de notre enracinement républicain.

Par ailleurs, le fonctionnement concret de ce travail des comités doit être davantage approfondi. Nous connaissons encore trop mal les contours et les limites de l'autonomie du Comité de législation, autonomie qui, il est vrai, évolue tout au long de la période révolutionnaire. L'étude du puzzle institutionnel doit néanmoins nous permettre de souligner les limites fixées aux habilitations du Comité, de comprendre les relations de coopération et parfois de rivalités qui pouvaient exister entre les différents organes de la Convention ainsi qu'entre le Comité de législation et la Convention elle-même. À travers ces questionnements, il s'agit de mieux saisir la place du Comité de législation de la Convention dans un réseau institutionnel complexe et évolutif, tout en précisant l'évolution du Comité dans sa composition et ses fonctions. En effet, les dépouillements d'archives permettent de mieux saisir les missions et compétences du Comité, tout en soulignant leur nature évolutive au cours des différentes Assemblées révolutionnaires. L'étude de ces missions vient aussi expliquer les modulations de son organisation interne dans la mesure où celle-ci reflète souvent l'évolution des compétences et responsabilités qui lui sont confiées. Ainsi, il s'agit au terme de ces dépouillements d'établir avec la plus grande précision possible les modes de travail du Comité, son organisation en divisions, sections et bureaux, ses collaborations avec d'autres comités, commissions, autorités administratives ainsi qu'avec certains ministères.

Enfin, il importe de comprendre précisément comment s'exerce le contrôle du Comité sur les nombreuses administrations dont il a la charge. En effet, la rationalisation progressive des méthodes du Comité, qui cherche à savoir au plus vite si les décisions de la Convention sont exécutées, conduit à l'établissement de très nombreux outils qui façonnent progressivement l'existence d'une science administrative, c'est-à-dire, en l'occurrence, d'une méthodologie uniforme et rationnelle permettant d'accélérer l'exécution des lois. Cette surveillance de l'application des lois peut également conduire à un important renouvellement de l'administration. Il nous incombe dès lors de souligner la façon dont le Comité s'implique dans ces renouvellements, à travers les renseignements qu'il demande, le

licenciement d'agents qui ont perdu la confiance des députés et, à l'inverse, le recrutement progressif d'un personnel véritablement républicain.

## **B. Un éclairage pluriel et inédit sur les députés d'un comité méconnu de la Convention**

Dans un deuxième temps, dans la lignée des projets de recherche ANR Rev-Loi (2009-2013) et Actapol (2010-2014), nos travaux souhaitent apporter un éclairage pluriel sur les députés d'un comité méconnu de la Convention. L'attention portée aux hommes qui composent ce comité permet en effet de mieux comprendre ce qu'il est, ou ce que l'on veut en faire. Par ailleurs, le dépouillement et l'analyse de la correspondance entretenue par le Comité de législation permettent une étude de la conscience juridique des premiers nomothètes de l'ère républicaine. Nos recherches aspirent à mieux présenter le destin d'une communauté de juristes auxquels semble s'imposer le cycle d'une révolution qui se radicalise. L'étude de la pensée et des actes de ces hommes autorise une nouvelle approche d'une période cruciale de la Révolution qui voit naître, entre 1792 et 1795, une première république, le gouvernement d'exception de l'an II et la difficile transition qui précède le Directoire.

À la lumière de ces différents éléments, plusieurs questions doivent être posées afin de redonner toute son importance à cette communauté de juristes et d'éclairer un peu plus la période particulièrement débattue de l'exception politique de l'an II. En effet, les membres du Comité sont sollicités pour préparer certaines lois parmi les plus emblématiques de l'ère républicaine (voir chap. IV). Or, dans la préparation des lois, disposaient-ils d'une marge de manœuvre concrète, à travers la présentation de leurs rapports ou dans l'orientation qu'ils pouvaient donner à certains débats ? Cette question est d'autant plus importante que le Comité intervient sur un nombre toujours plus important de missions à partir de fructidor an II. Les relations entre ces juristes et le reste de l'Assemblée méritent aussi d'être analysées. Si les membres du Comité n'hésitent pas parfois à adresser des remontrances à leurs collègues lorsque ceux-ci se montrent trop pressants ou trop ambitieux dans leurs projets de réformes, le Comité se retrouve plusieurs fois avec l'épée dans les reins lorsque les députés adoptent des textes forts, mais sans dispositifs concrets. C'est souvent au Comité qu'il revient alors, dans l'urgence et sans négociation possible, de définir les moyens de leurs

mises en œuvre. Enfin, nos recherches ont pour objectif de mieux comprendre comment ces juristes du Comité, partagés entre leur « éthique de conviction », c'est-à-dire la défense de leurs principes et convictions supérieurs, et leur « éthique de responsabilité », ou l'impératif de chercher des effets concrets et raisonnables, ont traversé la période particulièrement tumultueuse du gouvernement d'exception<sup>72</sup>. À l'évidence, c'est avant tout la recherche d'un prudent équilibre qui domine chez ces hommes amenés par les soubresauts de l'Histoire à fonder pour l'avenir sans négliger l'urgence du présent et l'empire de la nécessité. Il faut enfin rendre justice à l'entreprise législative immense conçue et façonnée par les membres du Comité, des juristes dont les travaux fondent la matrice de notre monde contemporain.

### C. **Problématiser la place de la loi dans le projet de fondation républicaine**

Cet approfondissement de nos connaissances sur la place longtemps occultée du Comité nous conduit en dernier lieu à aborder et à problématiser la place de la loi dans le projet de fondation puis de refondation républicaine des années 1792-1795. En effet, le tournant de 1792, date à laquelle s'ouvre l'essentiel de notre étude, a longtemps cristallisé les tensions entre les deux grands courants d'études de la Révolution française. Or passé l'épisode dit de « la Terreur », alors que la France continue de vivre dans un gouvernement révolutionnaire, l'œuvre de refondation entend accorder progressivement une place plus importante au pluralisme républicain. Le Comité de législation, chargé de veiller à la juste application de la loi dans l'espace national, devient un élément clé de cette transition qui veut progressivement, comme le souhaitaient déjà les députés de la Constituante, imposer la loi comme source unique du droit.

Dans cette perspective, interroger le rôle du Comité de législation dans le processus de fondation puis de refondation républicaine revient à soulever plusieurs questions. En effet, l'historiographie la plus récente a beaucoup insisté sur les modalités pratiques de l'exécution des lois, sur l'importance des comités dans l'acheminement des textes et donc, *in fine*, sur

---

<sup>72</sup> La distinction entre ces deux impératifs est posée par Max Weber dans Max Weber, *Le savant et le politique*, Paris, Union Générale d'Éditions, 1963 (1<sup>er</sup> éd 1919), p. 141-142.

leur rôle dans l'enracinement de la volonté de la Convention<sup>73</sup>. Nos recherches ambitionnent donc de mieux comprendre la façon dont des textes débattus, amendés, renvoyés aux comités, souvent réécrits, sont ensuite communiqués puis exécutés par l'intermédiaire du Comité de législation et des administrations dont il a la charge. Par ailleurs, la place du Comité dans le maillage institutionnel de la République est considérablement rehaussée dès l'été 1794, puis encore renforcée tout au long de l'an III par l'attribution de compétences et de responsabilités toujours plus étendues. Cette translation institutionnelle nous impose de comprendre la façon dont le Comité de législation a été construit, considéré et utilisé comme un élément de construction de l'État de droit et de son projet républicain.

En outre, l'analyse des travaux du Comité ainsi que de ses échanges avec les administrations vient mettre en lumière toutes les complications dans l'application concrète des décisions de la Convention. En effet, au cours de la Révolution, et particulièrement pendant les années 1792-1795, rarement le principe selon lequel nul n'est censé ignorer la loi n'a été aussi théorique et aussi éloigné de la vie juridique quotidienne, et ce malgré la création par la loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) d'un bulletin destiné spécifiquement à cet effet. Informer la population d'une nation de près de vingt-huit millions d'habitants des réformes administratives et judiciaires et la soumettre uniformément à une législation et à une réglementation sans cesse renouvelées relève cependant d'une aspiration récurrente des députés qui chargent le Comité de législation, à l'été 1794, de tout mettre en œuvre pour y parvenir. Ainsi, quand bien même l'innovation politique aurait été irrégulièrement perçue par la population, il convient d'interroger la façon dont les députés font face à la tension permanente entre « régime des lois » et « régime des mœurs ». Il convient enfin de ne pas oublier que la connaissance concrète de la loi, si elle existe et se systématise indéniablement à travers l'œuvre du Comité de législation, se distingue de son intégration par chaque citoyen et de la fondation d'un contrat social républicain qui s'édifie sur le temps long.

S'il était important d'exposer la réflexion que nous avons menée sur la façon dont nos recherches pourraient contribuer aux débats historiographiques en cours, c'est vers les sources de la pratique qu'il faut à présent se tourner pour étudier ce que les documents

---

<sup>73</sup> Jérôme Ferrand, Promulguer la loi sous la Révolution : éléments d'histoire critique, *Clio@Themis* n°6, 2013, <http://www.cliothemis.com/Promulguer-la-loi-sous-la>.

conservés peuvent nous permettre d'apporter comme éléments de réponse aux interrogations formulées.

### III. Le Comité de législation, témoignages des archives et héritages des sources

Avant d'entrer dans la démonstration, il nous faut présenter le corpus de sources, en évoquant sa genèse, ses forces et sa diversité (A), mais aussi ses faiblesses et ses silences (B) en gardant à l'esprit l'image poétique de « l'historien apiculteur » chère à Lucien Febvre<sup>74</sup>.

#### A. La représentation des comités au travers des archives

Les textes littéraires forment dans le paysage mental de l'historien des images parfois fortes, mais qui peuvent aussi être trompeuses. Le travail en archives vient compléter, discuter, remettre en question et contrecarrer certaines constructions souvent bien établies. En travaillant les sources, nous pouvons en effet saisir au plus près les pratiques administratives et juridiques du Comité, mais aussi, plus concrètement, la matérialité du vécu de ses membres au cours des années 1792-1795.

Avant toute chose, il convient de rappeler que si certaines sources primaires sont originales ou n'ont que rarement été étudiées, la plupart de celles qui composent notre corpus ont déjà été examinées, lues, touchées et manipulées par des historiens animés par « le goût de l'archive »<sup>75</sup>. Mais leur relecture s'est faite à la lumière des enrichissements apportés par l'historiographie récente comme par la lecture de nombreuses « sources secondaires » à l'exemple des textes de théorie (juridique, éthique, philosophique, épistémologique). Leurs travaux sont le signe d'un temps et d'un lieu, une ambition et une matrice pour les temps à venir. Ils expriment des peurs, des projets et travaillent pour

---

<sup>74</sup> « L'histoire se fait avec des documents écrits, sans doute. Quand il y en a. Mais elle peut se faire, elle doit se faire, sans documents écrits s'il n'en existe point. Avec tout ce que l'ingéniosité de l'historien peut lui permettre d'utiliser pour fabriquer son miel, à défaut des fleurs usuelles. » Lucien Febvre, *Combats pour l'histoire*, Paris, Armand Colin, 1953, p. 428 cité par Antoine Prost, *Douze leçons sur l'histoire*, Paris, Seuil, Folio Histoire, 1996, p. 82.

<sup>75</sup> Arlette Farge, *Le goût de l'archive*, Paris, Seuil, 1981.

l'avenir, pour provoquer une révolution de la pensée et du droit qui, seule, peut assurer l'enracinement de la République.

Dans l'exploitation des sources dites « primaires », la grande difficulté pour le chercheur est d'établir ce qui doit, ou non, figurer dans une thèse. Grâce aux recensions proposées par les Archives nationales et aux guides de recherche mis à disposition par les conservateurs<sup>76</sup> nous avons pu délimiter un périmètre à nos recherches et cibler les fonds à dépouiller pour aborder au mieux les problématiques envisagées.

Nous nous sommes d'abord appuyé sur le dépouillement de la sous-série D III des Archives nationales qui permet de lire et d'incarner le travail quotidien du Comité de législation. Cette série, « océan de textes », reflète bien la passion rationalisatrice qui caractérise les législateurs de la Révolution. La très grande diversité des documents conservés a été classée en trois groupes. Le premier comprend les cartons D/III/1 à 309. Ceux-ci sont classés dans l'ordre alphabétique des départements. Au sein de chaque département, les documents sont classés dans l'ordre alphabétique des communes. Le deuxième comprend les cartons D/III/310 à 391. On y trouve des documents répertoriés selon leur nature : correspondances, rapports et requêtes (D/III/311 – 319) ; minutes d'arrêtés, de circulaires, de lettres et de rapports (D/III/320 – 324) ; comptes rendus des tribunaux criminels des départements (D/III/325 – 328) ; documents sur les grandes lois civiles (D/III 336 – 342 et D/III373 – 378) ; dossiers de dénonciations contre les représentants du peuple, classés dans l'ordre alphabétique de leurs noms (D/III/343 – 358), procès-verbaux du Comité (D/III/380 – 381) ; documents sur l'organisation et l'activité du Tribunal de cassation (D/III/383 – 389). On trouve enfin dans le troisième groupe de cartons les registres du Comité (D/III/1\* à 52\*) et notamment le registre de l'analyse des lettres reçues (49\*) et le registre des lettres envoyées (51\*).

La plupart des documents conservés dans le second groupe concernent la vie administrative de la France de l'an II à l'an IV, à tous les degrés de la hiérarchie administrative et judiciaire (municipalités, districts, départements, justices de paix, tribunaux de districts,

---

<sup>76</sup> Le chercheur peut ainsi s'appuyer sur le guide très complet proposé par Ségolène de Dainville-Barbiche : *De la Justice de la Nation à la Justice de la République 1789-1940. Guide des fonds judiciaires conservés au Centre historique des Archives nationales*, Paris, Centre historique des Archives nationales, 2004.

tribunaux criminels). On y trouve de riches tableaux concernant la nomination ou la révocation de fonctionnaires, des arrêtés du Comité, de la correspondance, des accusés de réception. Tous les organismes y sont donc considérés non dans leur jeu abstrait, mais bien dans leur vie « réelle », dans la matérialité de leur vécu quotidien (recrutement du personnel, solution des questions particulières...). Une autre catégorie de documents, datés pour la plupart d'après fructidor an II (août 1794), concerne la surveillance de l'exécution des lois. Ces documents rendent compte des difficultés multiples d'application qui ont retenu l'attention du Comité, et, dès lors, de la vie politique, juridique, religieuse et sociale de la France entre l'an II et l'an IV. Ces documents mettent en lumière le souci de continuité qui semble souvent primer sur les changements de régime et de constitutions. Ils nous renseignent parfois sur les avis, réponses, commentaires que pouvaient formuler les juristes du Comité.

Pour bâtir de nouvelles perspectives de recherche nous avons mobilisé, outre les importants apports de l'historiographie évoqués précédemment, certains fonds « périphériques » et notamment les registres du Comité qui permettent d'étudier la besogne quotidienne des bureaux et du personnel du Comité. Dans la série C, qui conserve les documents des Assemblées nationales, le carton numérisé C/364 offre de précieux renseignements sur les employés du Comité de législation et permet de dessiner des comparaisons avec d'autres comités. En outre, dix-huit cartons de la sous-série BB/30, qui conservent les versements divers des ministères de la Justice, renferment les arrêtés du Comité de législation ainsi que des lettres et pétitions relatives à l'interprétation des lois<sup>77</sup>. Ces documents dessinent un vaste réseau de correspondance et permettent de resituer le Comité dans son environnement institutionnel de manière diachronique et synchronique, mais aussi de mieux saisir l'exercice de ses nouvelles compétences en l'an III. Les cartons de la sous-série F/1 « Cartons généraux de l'administration départementale »<sup>78</sup> permettent eux aussi d'étudier l'action du Comité après fructidor an II, alors que celui-ci devient chargé de la surveillance des administrations civiles et judiciaires, d'opérer le recensement et la classification des lois, et de prendre les mesures d'exécution nécessaires.

---

<sup>77</sup> Archives nationales (Ci-après A.N.), BB/30/102-120.

<sup>78</sup> A.N., F/1b/II, F/1c/III.

Enfin, il faut souligner que les archives précieuses pour l'étude du Comité ne sont pas uniquement situées sur le site des Archives nationales à Pierrefitte-sur-Seine. Le site de Paris s'est en effet avéré riche en découvertes au travers de fonds non mentionnés dans l'inventaire des archives du Comité. L'on peut évoquer la sous-série AD/I/31 à 118 « Régimes administratifs et politiques. 1789-1832 » qui contient de nombreux documents imprimés sur l'organisation des Assemblées révolutionnaires et leur personnel<sup>79</sup>. On y trouvera non seulement plusieurs listes des membres des comités ainsi que des listes des comités eux-mêmes, mais aussi de nombreux décrets et rapports qui montrent toute l'importance que l'Assemblée pouvait accorder à certaines décisions. Dans les sources imprimées, nous avons aussi puisé dans les débats à la Convention pour mieux comprendre les relations entre les membres du Comité et leurs collègues. Dans cette perspective, la consultation régulière des *Archives Parlementaires* complétée par, et parfois confrontée à, celle du *Moniteur universel* et de la Collection Baudouin, nous ont permis de mieux illustrer la pédagogie des juristes, mais aussi, dans certains cas, leur incapacité à se faire comprendre, leur impuissance face à des temporalités politiques qui venaient brusquer ou remettre en cause leur travail. La mise en ligne de la Collection Baudouin n'est pas la seule base de données utile aux recherches portant sur les comités. Nous avons aussi trouvé d'intéressantes analyses des contemporains dans leurs journaux, qui sont en grande partie disponibles en ligne, et notamment sur *Le gazetier révolutionnaire* qui permet d'efficaces recherches par mots-clés et périodiques.

## B. Les sources du Comité, écueils et deuils d'un projet de recherche

Au cours de l'étude de sources essentiellement manuscrites, nous avons été confronté à une difficulté importante : celle de l'identification des auteurs des documents produits par le Comité. Ainsi les signatures évoquées sur les procès-verbaux, quand elles sont présentes, peuvent parfois renvoyer à des signatures de complaisance. Dans l'état actuel des sources, la reconnaissance de l'écriture, d'une graphie particulière, reste le seul moyen d'associer

---

<sup>79</sup> Voir notamment « l'instruction sur l'établissement des comités de la Convention nationale » rédigée par Eugène Gossuin le président du Comité des pétitions et de correspondance. A.N., AD/I/38, dossier B, « Comités et commissions, 1790-an XIII », fol. 9, p. 25.

notes et avis épars à un rédacteur et d'offrir des hypothèses et éléments d'analyse sur une pensée individuelle. En outre, si les rédacteurs de documents sont parfois identifiables, se pose aussi la question du lien entre l'auteur et le texte qu'il rédige ou présente. Dans un comité, il est parfois difficile de faire la part de l'individuel et du collectif. Les archives nous renseignent peu sur les débats d'idées internes au Comité ainsi que leurs influences sur le rapporteur dans la rédaction et la présentation de son projet final. Sous la Législative, Bigot de Préameneu souligne que trente membres du Comité ont travaillé tard dans la nuit à la présentation du projet sur les prêtres séditeux (voir chap. I). Sous la Convention, Lanjuinais, alors secrétaire des séances du Comité, paraît exaspéré par l'absence d'Osselin rapporteur du projet de loi sur les émigrés, absence qui semble entraver tout le travail du Comité (voir chap. II).

Enfin, dans cette étude de la dimension fondatrice des lois de la Convention et de l'œuvre de son Comité de législation, il nous semble important de préciser que si de précieux éléments d'analyses nous sont offerts par l'abondante correspondance qui compose l'essentielle de la sous-série D III, il importe cependant de considérer celle-ci avec le recul nécessaire. Les pétitions, adresses, mémoires, qui s'y trouvent sont en effet rédigés dans des contextes divers, dans un territoire morcelé et profondément divisé dans ses sentiments envers la Convention et son œuvre. Les demandes formulées ne sont pas nécessairement le signe d'une adhésion ou d'un rejet, mais renvoient aux vœux de leurs auteurs et varient en fonction d'opinions politiques qui sont difficiles à restituer précisément. Il faut ainsi veiller à distinguer les calculs politiques qui se cachent derrière les formules convenues et les sincères sentiments républicains qui pouvaient animer les auteurs, sans parfois savoir distinguer avec certitude les uns et les autres.

Les écueils des sources nous ont poussé à considérer d'autres outils sur lesquels se fonde notre démonstration. Ainsi, pour arriver à approcher au plus près la réalité, nous avons pris le parti d'exploiter les résultats de projets scientifiques récents. Nos recherches ont considérablement bénéficié des travaux récents de l'ANR Rev-Loi porté par Pierre Serna, Anne Simonin et Jean-Philippe Heurtin. Ce projet, présenté au cours d'un colloque

international<sup>80</sup>, a permis de numériser les 20 047 décrets et lois révolutionnaires imprimés par Jean-François Baudouin entre 1789 et 1799. Notre thèse est l'un des premiers travaux de recherche à avoir exploité et bénéficié de ce projet<sup>81</sup>. L'utilisation de cet outil présente néanmoins quelques difficultés qui doivent être soulignées. Nous avons été entravé, dans nos recherches, par les questions d'orthographe, certains termes étant reproduits parfois avec des erreurs (« Comité de législation », « Comité de Legislation... ») ce qui rend difficile toute présentation exacte de données statistiques. Par ailleurs, la recherche dans le texte du terme « Comité de législation », ne permet pas d'obtenir les décrets et lois qui mentionnent ce comité dans le cadre de travaux avec d'autres organes de la Convention, la recherche étant entravée par l'utilisation du pluriel ou l'éloignement des termes. Ainsi, une recherche sur le « Comité de législation », ne relève pas les occurrences où « la Convention confie à ses comités de Législation et de Salut public réunis » ou plus encore quand « la Convention charge ses comités des finances et de législation réunis... ».

Enfin, si nous avons tenté de mobiliser pour la présente étude un corpus large et divers que nous savons perfectible, notre thèse livre aussi des réflexions à l'état d'hypothèse du fait de la rareté ou du silence de certaines sources. Ainsi si le corpus est riche, de nombreux aspects du quotidien des membres du Comité ne peuvent être pleinement étudiés. C'est pourquoi au cours de ce travail, nous ne nous sommes pas contenté d'utiliser les sources disponibles (au sens de celles qui subsistaient dans les archives), mais nous avons aussi tenté de mener une réflexion sur le silence de ces sources qui peut se concevoir, dans certains cas, comme un métadiscours au-delà du texte conservé.

Rigoureux praticiens, les juristes du Comité connaissaient tout d'abord les limites liées à leur fonction d'adjoints de l'Assemblée qui ne devaient jamais se substituer à elle. Conscients aussi du mépris important qui touchait la catégorie des juristes, du danger d'expressions trop

---

<sup>80</sup> Colloque ANR « RevLoi » : « La loi en Révolution. Fonder l'ordre et établir la norme » (Pierrefitte-sur-Seine /Université Paris 1, les 12, 13 et 14 septembre 2013), Archives nationales, IHRF, IRICE (CNRS, Université de Paris I et de Paris IV) avec la collaboration du Groupe de Sociologie Morale et Politique (Institut Marcel Mauss, EHESS) et de l'Université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines. Responsables : Yann-Arzel Durelle-Marc ; Jean-Philippe Heurtin ; Yann Potin ; Pierre Serna ; Martine Sin Blima-Barru.

<sup>81</sup> Voir aussi Jean-Clément Martin, « La terreur dans la loi. À propos de la collection Baudouin », *Annales historiques de la Révolution française*, 378, 2014, p. 97 - 109.

libres ou figées par l'écrit dans une période marquée par des violences récurrentes, les titulaires du Comité ont fréquemment recours à des formules impersonnelles quand ils donnent un avis, s'expriment sur un litige et s'attachent le plus souvent à rappeler qu'ils ne peuvent s'exprimer en leur nom propre. Face à l'Assemblée, les questions épineuses sont souvent « évitées » par les députés qui rechignent à s'exprimer et préfèrent souvent passer à l'ordre du jour. Enfin, connus pour leur fréquente modération, les juristes du Comité pouvaient craindre les accusations de « modérantismes » ou les violences populaires, n'hésitent pas à prendre toutes les précautions nécessaires pour ne pas être mis en cause. Il en est ainsi de Cambacérès qui, au cours des journées de prairial, assure avoir détruit une partie de ses archives pour éviter de se retrouver compromis<sup>82</sup>.

\*

Notre thèse, au-delà de problématiques ou d'une méthode relève avant tout d'une conviction. Elle émane de l'idée, forgée au cours des lectures et dépouillements, que le travail des députés de la Convention nationale ne doit pas être uniquement étudié à la lumière des grandes lois d'exception de l'an II, ni à contre-jour des grands personnages de la Convention ni même, de manière téléologique, à la lumière des réalisations de l'Empire. Tous ces biais méthodologiques feraient passer le travail de ces hommes pour une forme de parenthèse, une folie ou des errements que viendraient corriger le Directoire puis l'Empire. Il n'est pas question non plus d'interpréter de manière binaire ou manichéenne le travail des hommes de la bouillonnante arène politique de l'an II soumis à des circonstances extraordinaires, à un travail épuisant et à l'impérieuse nécessité de sauver la Révolution, mais bien de proposer un regard différent sur un comité essentiel de la Convention, ses membres ainsi que sur son œuvre fondatrice du nouveau régime républicain.

Dans cette perspective, notre travail suit les grandes lignes de force que nous nous étions fixés. Une première partie a pour objectif de mettre en lumière l'évolution du Comité

---

<sup>82</sup> Jean-Jacques-Régis de Cambacérès, *Mémoires inédits, Éclaircissements publiés par Cambacérès sur les principaux événements de sa vie politique. Tome 1 : La Révolution et le Consulat*, Paris, Perrin, 1999, p. 300 – 305.

de législation au sein d'un système institutionnel complexe en retraçant succinctement sa généalogie au cours des deux premières Assemblées de la Révolution (chapitre 1) puis en présentant plus longuement sa composition durant la période conventionnelle (chapitre 2). La deuxième partie présente le travail des juristes à l'origine des lois qui structurent la jeune République (chapitre 3), mais aussi l'état d'exception de l'an II (chapitre 4). La dernière partie propose une analyse de la place du Comité en l'an III, alors que ce laboratoire de la loi s'affirme comme non seulement l'un des trois comités au cœur du gouvernement révolutionnaire (chapitre 5), mais aussi comme un acteur essentiel de la « justice thermidorienne » (chapitre 6).



## **Partie I**

# **Structures et métamorphoses d'un comité de la Convention**

Afin de mieux saisir l'évolution d'un comité sous la Convention ainsi que les missions, les compétences et les attributions qui lui sont progressivement confiées, il est important d'adopter une perspective large et de mettre en lumière ce que fut ce comité sous les assemblées précédentes.

Cette approche permet de mieux comprendre comment, dans l'esprit des Constituants puis de leurs successeurs, s'est imposée une nécessité presque inévitable : celle de faire fonctionner les Assemblées de la Révolution avec, pour les appuyer, un recours à un dense réseau de comités. Ce mode de fonctionnement, nouveau et donc entièrement à définir, ne tient pas de l'évidence dans une Assemblée qui se veut délibérative. L'utilisation de comités va en effet conduire à une division du travail, division qui distingue la préparation du texte de loi de son débat en séance plénière et donc du choc des opinions qui doit normalement conduire à son adoption. Par ailleurs, en consacrant la primauté de la compétence comme règle inhérente à la formation des comités, ce nouveau mode de fonctionnement favorise l'apparition au premier plan d'hommes que leurs activités et leurs compétences rendent indispensables. Enfin, en confiant à ces hommes — *primus inter pares* distingués par leurs savoirs et savoir-faire spécifiques — la préparation des débats et des projets de décrets, l'Assemblée leur donne une place prépondérante dans l'orientation des discussions et de la prise de décision<sup>83</sup>.

Ce fonctionnement n'est pas sans amener de fréquentes critiques de la part de certains députés qui dénoncent, dès 1790, l'influence trop importante de ces nouveaux « ministères »<sup>84</sup> ou encore les luttes de pouvoir qui entourent dorénavant les nominations

---

<sup>83</sup> Christophe Le Digol, « Du bureau au Comité. La spécialisation du travail de l'Assemblée constituante (1789-1791) », dans Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, *Les formes de l'activité politique*, Paris, Presses universitaires de France, p. 74

<sup>84</sup> « Dans l'abandon de l'Assemblée actuelle à ses comités, on ne peut apercevoir qu'une sorte de lassitude, ou d'envie de terminer l'œuvre de la Constitution, aux dépens même de sa perfection ; mais ces dispositions effraient les bons citoyens ; ils se rappellent encore ces premiers moments de vigueur, et cette inquiétude vigilante qui consacra les premiers travaux de l'Assemblée nationale ; ils se rappellent les belles discussions dont ont émanées nos plus sages lois ; alors ces comités n'étaient que des conseils, ils sont aujourd'hui ses ministres. » Armand de Kersain, « Des classes des gens de mer, ou nouvelles réflexions

au sein des comités les plus en vue<sup>85</sup>. Pourtant, dans l'urgence de structurer les travaux de l'Assemblée, d'assurer la qualité des débats, les comités se rendent progressivement et par à-coups, essentiels dans le processus complexe de production des décrets. Entre les deux extrémités de ce processus, à savoir l'identification d'un problème initial, et, *in fine*, l'adoption d'un texte, ces derniers jouent un rôle essentiel pour analyser le problème donné, présenter rapidement des solutions sous forme de rapport, accompagner la discussion en séance publique.

C'est ainsi que s'impose, au mois de septembre 1789, le rôle d'un comité chargé de revoir les éléments de législation civile et criminelle dont la réforme est régulièrement demandée à l'Assemblée. Bien que ses archives soient peu nombreuses, nous savons grâce à la lecture des sources imprimées qu'il se compose de membres avant tout « discrets », peu tournés vers les brillants discours, parfois brillants, parfois vains. Ces membres sont unis par leur soutien à la Révolution en cours, par leurs compétences juridiques qui leur permettent de faire front face à la multiplication des demandes. Leurs travaux vont conduire le Comité sur les chemins de la rédaction du Code pénal alors que l'Assemblée, si elle peine dans un premier temps à lui donner un nom précis, le définit en 1790 par l'intitulé imposant de « Comité pour la réformation des lois<sup>86</sup> ». L'Assemblée législative, procédant à la révision des comités de la Constituante, décide de conserver ce comité sous le nom de « Comité de législation civile et criminelle ». Il compte 48 membres, mais très peu d'employés. Ses archives, également peu nombreuses pour la Législative, ne gardent la trace que de huit commis<sup>87</sup>. Ses membres interviennent pourtant sur de nombreuses affaires particulières soumises à l'Assemblée, en matière de droit civil, d'organisation judiciaire, de droit criminel et définissent aussi les modes de procéder contre les ennemis de la Révolution.

---

sur la plus importante de nos institutions maritimes », *Journal de la Société de 1789*, n° IX, 29 juillet 1790, p. 20-21.

<sup>85</sup> Comme le rapporte Camille Desmoulins qui souligne que : « Les Jacobins se rassemblent trois fois la semaine. Leur séance est véritablement et en un mot propre la répétition de la séance du lendemain à l'Assemblée nationale. Là se proposent et se discutent les motions, se rédigent les décrets, se nomment les présidents et secrétaires de l'Assemblée nationale, les membres des différents comités ; et comme ils ont la majorité, tout ce qu'ils ont délibéré la veille est chose conclue et décrétée. » *Révolutions de France et de Brabant*, no 10, t. I, p. 438-439.

<sup>86</sup> *Procès-verbal imprimé*, 15 octobre 1789, p. 22.

<sup>87</sup> *Procès-verbal imprimé*, 28 novembre 1791, p. 164.

Cette première partie de notre thèse ambitionne de souligner les continuités et les ruptures, qui permettent d'expliquer les attributions, l'organisation et les missions du Comité de législation de la Convention. En effet, dans la rapide transition de l'automne 1792, le Comité de législation est reconduit avec des missions semblables à celles qu'il avait effectuées sous la Législative. De même, une partie de ses membres, comme de ses employés, continuent de travailler dans les locaux de la maison des Capucins qu'occupait le Comité en 1791. Dans cette perspective, le premier chapitre de notre thèse met en lumière le fonctionnement des deux premiers comités des assemblées de la Révolution (Chapitre I). Progressivement ce comité de 48 membres va ensuite moduler son organisation, déménager, et s'entourer d'employés nombreux afin de répondre aux missions, toujours plus variées, qui lui sont confiées par la Convention (Chapitre II).

## Chapitre I : La Révolution et la justice à l'œuvre, la genèse d'un comité dédié

« Il faut des comités, ce moyen seul peut accélérer le cours des affaires, il n'est pas possible qu'on se passe des comités si l'assemblée veut des connaissances approfondies.<sup>88</sup> »

Yves Marie Audrein, député du Morbihan, le 8 octobre 1791

« De toutes les institutions publiques, la plus importante est l'institution judiciaire<sup>89</sup> »

Adrien Duport, député de Paris, le 19 septembre 1791

Le système institutionnel créé par les assemblées révolutionnaires est au centre de plusieurs travaux récents, provenant aussi bien de juristes que d'historiens. Cependant, de nombreuses idées préconçues existent sur le fonctionnement de ces institutions et notamment des comités dont le rôle demeure prépondérant sous la Convention. Chargés de « connaissances approfondies » Robert R. Palmer associe ainsi « la Terreur » au Comité de salut public, ce qui est une conception pourtant assez éloignée de la réalité, aucune

---

<sup>88</sup> Cité dans Aurélien Baudu, « Regard historique sur l'organisation et le travail des commissions parlementaires en France et à l'étranger (1789-1848) », *Actes du 57e congrès de la CIHAE : Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Âge à nos jours*, sous la direction de Jean Garrigues, Éric Anceau, Frédéric Attal, Noëlline Castagnez, Noëlle Dauphin, Sabine Jansen et Olivier Tort, Paris, Assemblée nationale, 2010, p. 657.

<sup>89</sup> *Archives Parlementaires*, t.31, p.212, séance du 19 septembre 1791.

institution n'existant seule et sans obédience institutionnelle. Chaque organe de la Convention a en effet sa généalogie et évolue dans un contexte juridique et politique qui lui est propre. Par ailleurs, les compétences des différents organes peuvent évoluer, dans les faits, face à l'urgence où en l'absence d'autorité compétence pour gérer un problème soumis à l'Assemblée. Initialement chargés de présenter des « connaissances approfondies », le rôle des comités va ainsi considérablement changer dans un contexte de mésentente grandissante entre le pouvoir exécutif et l'Assemblée. Dans cette perspective, ce premier chapitre se propose de présenter le Comité de législation dans un environnement institutionnel étudié sur le long cours. C'est à ce comité qu'est confié l'amélioration des lois civiles et criminelles, et, progressivement la réforme de l'institution judiciaire.

Dans un premier temps, nous montrerons les évolutions politiques et institutionnelles qui conduisent la formation de comités dédiés au sein des assemblées révolutionnaires (I). Il s'agira ensuite de mettre en lumière les caractéristiques principales des deux premiers comités de législation, afin de mieux identifier les ruptures et les continuités que constitue son évolution postérieure sous la Convention (II).

## **I. La naissance des comités des assemblées révolutionnaires**

En faisant de l'Assemblée l'« arche sainte », les hommes de 1789 vont donner sa pleine mesure à la nomophilie des Lumières en portant au pinacle la Loi et l'Assemblée qui en est la seule source légitime (A). Cette reconfiguration complète et inédite des pouvoirs nécessite, comme le rappelle le député Yves Marie Audrein, le déchargement d'une partie de la production législative, tout au moins de la préparation des textes portés à l'examen de l'Assemblée, sur des comités spécialisés (B).

### **A. La sacralisation progressive du pouvoir de l'Assemblée**

L'Assemblée nationale, dès 1789, doit inventer un mode de fonctionnement qui lui permette d'assurer la mission qu'elle s'est attribuée : faire la loi. C'est dans ce contexte que, dès juillet, mais sans plan préconçu, elle commence à se doter d'organismes pour la

préparation de son travail législatif<sup>90</sup>. Composés de membres choisis au sein de l'Assemblée, les premiers comités permettent aux Constituants de faire face à une tâche toujours plus importante dans un contexte de forte adversité avec le pouvoir exécutif (1) et de « décentraliser » une partie de la production législative afin de disposer du temps et des compétences nécessaires à la production des lois nouvelles (2).

### 1. La « dévitalisation » progressive du pouvoir exécutif...

Lorsqu'ils s'érigèrent d'eux-mêmes et contre la volonté du roi en une Assemblée nationale le 17 juin 1789, les députés des États généraux entendent faire de cette assemblée d'élus la seule représentante de la nation. De cette révolution découlent deux prétentions. Il s'agit d'une part de l'incontestable souveraineté de la nation et d'autre part, dans un second axiome qui découle du premier, de la suprématie de la loi formelle et délibérative produite par l'assemblée des représentants du peuple. En ce sens, l'idéalisation de la supériorité de la loi, comme la difficulté de se mettre d'accord sur le lien qui doit exister, ou non, entre législatif et exécutif, en vient à créer une émancipation toujours plus importante vis-à-vis de ce dernier et un transfert de compétences au sein de l'Assemblée. D'une « différence de puissance » découlent alors une « différence hiérarchique » et une « relégation » du pouvoir exécutif au profit d'une Assemblée devenue seule source de légitimité<sup>91</sup>.

Le transfert de souveraineté qu'amorce la révolution de juin 1789 se traduit en effet par une relégation du « pouvoir exécutif », comme le démontrent Michel Verpaux<sup>92</sup> et Guillaume Glénard<sup>93</sup> dans leurs thèses respectives. Cette conception du légicentrisme révolutionnaire que l'on peut définir comme la prépondérance, pour ne pas dire la suprématie, de

---

<sup>90</sup> André Castaldo, *Les méthodes de travail de la Constituante. Les techniques délibératives de l'Assemblée nationale (1789-1791)*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, p. 210 – 220.

<sup>91</sup> Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, t. 1, Paris, Sirey, 1920, p. 485.

<sup>92</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire (1789-1799)*, Paris, Presses universitaires de France, 1991, p. 29 - 87.

<sup>93</sup> Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, Paris, Presses universitaires de France, 2010, p. 331 - 402.

l'Assemblée et de la loi qui en émane, fonde les prétentions des Constituants à représenter, à l'avenir, la principale source de légitimité et d'autorité. Ce légicentrisme s'affirme progressivement comme un des piliers du modèle républicain en ce qu'il fonde la supériorité de l'Assemblée sur les institutions et permet d'asseoir, après l'avoir conceptualisé, l'autorité absolue de la loi formelle et délibérative. Matrice des Constituants de 1789, ce légicentrisme est par ailleurs perçu comme le seul principe d'organisation constitutionnelle permettant d'assurer le trait d'union entre suffrage de la nation et délibération collective de ses représentants pour la rédaction de lois légitimes, conformes aux attentes des cahiers de doléances, voire les dépassant dans l'intérêt de tous. Cette prépondérance de l'Assemblée sur le pouvoir royal et toute autre institution devient enfin très rapidement la meilleure « arme » de la Révolution contre ceux qui tentent de la défaire ou de l'accaparer ; en témoignent les mots de Mirabeau qui, le 23 juin 1789, aurait opposé dans une formule restée célèbre : « la volonté du peuple » et « la puissance des baïonnettes. »

Par ailleurs, en inscrivant dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 le principe que la loi exprime la volonté générale, les Constituants ont entendu en confier la production aux seuls représentants de la nation souveraine. En d'autres termes, l'Assemblée devient organiquement et matériellement le seul représentant de la souveraineté, le seul producteur de la volonté générale. Elle n'est plus uniquement un degré supérieur de légitimité et d'autorité, elle est d'une essence différente<sup>94</sup>. Dans cette perspective, la loi emprunte progressivement à l'Assemblée la qualité de souverain. Dans cette conception, rappelée par Georges Burdeau<sup>95</sup>, toute autre forme de pouvoir, et notamment le pouvoir exécutif, n'est qu'une forme d'autorité déléguée et dénuée de

---

<sup>94</sup> « Les lois ne sont pas de purs actes de puissance : ce sont des actes de sagesse, de justice et de raison. Le législateur exerce moins une autorité qu'un sacerdoce » dira plus tard Portalis dans son Discours préliminaire au premier projet de code civil. Voir Jean-Étienne-Marie Portalis, « Discours préliminaire sur le projet de Code civil », 1<sup>er</sup> pluviôse an 9 (21 janvier 1801), *Discours, rapports et travaux inédits sur le Code civil*, Paris, Joubert, 1844, p. 12.

<sup>95</sup> Georges Burdeau, *Essai sur l'évolution de la notion de loi en droit français*, *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, Paris, Sirey, 1939, p. 7-55.

légitimité, et ce bien que le roi - doté d'un veto suspensif au terme de la constitution de 1791 - demeure un élément essentiel du gouvernement représentatif<sup>96</sup>.

Michel Verpeaux, qui a consacré sa thèse à la naissance du pouvoir réglementaire, précise d'ailleurs qu'en limitant le pouvoir royal aux « simples » proclamations, les Constituants ne lui confient qu'un rôle relativement passif. Dans cette perspective, « l'exécutif rejoint la fonction juridictionnelle : il s'agit, dans les deux cas, de faire respecter la loi<sup>97</sup> ». Le roi doit se cantonner à ordonner ou rappeler l'exécution, sans créer, en principe, de règles nouvelles, ni supplétives, ni interprétatives. En d'autres termes, l'exécutif, tel qu'il est pensé par la constitution de 1791, est un exécutant et non un pouvoir normatif.

Ainsi, dès le 29 septembre 1789, le projet de constitution contient la formule qui, après quelques détours, devient définitive et figure à l'article 6, section I<sup>e</sup>, chapitre IV, titre III de la Constitution de 1791 : « Le pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois, pour en ordonner ou en rappeler l'exécution ». Cette formule est issue d'une position de principe adoptée par le premier Comité de constitution et mise en avant par Champion de Cicé le 29 juillet 1789 : « nous avons pensé que le pouvoir législatif [...] seul a le droit d'interpréter ou de suppléer les lois qu'il a portées ; [...] se reposer sur le pouvoir exécutif de cette double fonction, ce serait compliquer ensemble deux forces que l'intérêt public exige que l'on sépare.<sup>98</sup> » Le pouvoir exécutif est ainsi renvoyé au rôle d'exécutant.

Il faut néanmoins relativiser la radicalité de prétentions des Constituants de 1789 qui peuvent paraître s'assimiler, dans une lecture téléologique de l'histoire, à une « décapitation » avec préméditation de l'Exécutif. Les comités ne sont pas, dès 1789, au service exclusif d'une Assemblée « centre unique de l'impulsion du gouvernement », comme le veut la formule consacrée dans la loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) qui organise le gouvernement révolutionnaire. En effet, si le légicentrisme révolutionnaire peut dans une

---

<sup>96</sup> La constitution de 1791 précise en effet, dans l'article 1<sup>er</sup> du Titre III que « La souveraineté appartient à la nation » et, dans l'article 2 du même titre, que « La constitution française est représentative. Les représentants de la nation sont le Corps législatif et le roi ».

<sup>97</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire (1789-1799)*, op. cit., p. 84.

<sup>98</sup> *Archives parlementaires*, t. 8, p. 282, séance du 29 juillet 1789, citée par Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, op. cit., p. 345.

certaine mesure contenir les germes de ce dénouement radical, il n'en reste pas moins que cette négation de pouvoir de l'exécutif, et notamment de son pouvoir normatif, n'a jamais été absolue. Les comités œuvrent dans un dense réseau institutionnel qui laisse une part significative à l'exécutif jusqu'à la suppression des ministères en avril 1794. Les débats au sein de la Constituante sont en outre bien loin d'être homogènes. Certains députés, parmi lesquels Mirabeau, demandent ainsi expressément de reconnaître au roi le pouvoir d'édicter des règlements. Michel Verpeaux<sup>99</sup> comme Guillaume Glénard<sup>100</sup> montrent que le pouvoir exécutif se voit reconnaître, au côté des comités et de la Convention, un pouvoir d'édicter des actes de portée générale et impersonnelle<sup>101</sup>. Par ailleurs, une fonction de « surveillance » des lois, pouvoir plus tard attribué au Comité de salut public puis au Comité de législation (voir chap. VI), existe bien dans la Constitution de 1791. Selon Guillaume Glénard, cette fonction, attribuée au roi, autorisait le monarque, agissant comme chef suprême de l'administration du royaume, à une forme de contrôle de légalité et à une fonction plus large de direction de l'activité administrative<sup>102</sup>.

Penser la période constituante comme un avènement du législatif au détriment de l'exécutif résulte donc d'une généralisation hâtive<sup>103</sup> d'autant plus que ce transfert de souveraineté, réalisé par à-coups et sans vision d'ensemble, s'appuie sur une image souvent caricaturée du pouvoir exécutif qui sous-estime souvent la complexité des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la loi. Cependant, cet avènement de la loi ne relève pas

---

<sup>99</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, *op. cit.*, p. 89.

<sup>100</sup> Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, *op. cit.*, p. 344.

<sup>101</sup> Tant que la question de la permanence — c'est-à-dire la périodicité des réunions de la législature — ne fut pas tranchée, il fallait envisager de donner à l'exécutif une fonction législative provisoire en matière de police et d'administration. La question n'échappe pas au Comité de constitution qui défend devant l'Assemblée l'idée de la permanence qui mettait le Corps législatif toujours à même de légiférer. La permanence est finalement adoptée par la Constituante le 9 septembre 1789. Archives parlementaires, t. 8, p. 603, séance du 9 septembre 1789.

<sup>102</sup> Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, *op. cit.*, p. 279.

<sup>103</sup> Michel Verpeaux le relève sans ambiguïté en soulignant que « la presque totalité des auteurs qui se sont intéressés à l'histoire du règlement, tout en ne consacrant d'ailleurs que quelques lignes à la question, ont présenté la période 1789-1792 de manière assez simple : d'un côté, la loi toute-puissante, de l'autre, un pouvoir, très mal défini, de faire des proclamations. En aucun cas, ces auteurs n'imaginent qu'un pouvoir réglementaire puisse être attribué au roi ». Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, *op. cit.*, p. 412.

pour autant du mythe révolutionnaire. Le légicentrisme de 1789 ouvre bien la voie à un transfert de souveraineté du roi et de son administration vers l'assemblée des représentants de la nation, seule source légitime du droit nouveau. La formulation par les Constituants d'une indisponibilité de la compétence législative formelle au détriment de l'exécutif conduit — dans leur indéniable diversité — les hommes de 1789 à proclamer la souveraineté nationale. Dans cette perspective, cette dernière se voit rapidement dotée d'un nombre grandissant de missions. Réceptacle des aspirations de tout un peuple, elle se munit alors de comités capables d'élaborer la loi et de répondre aux nombreux impératifs du moment. Ces comités viennent consolider les prétentions de la nouvelle Assemblée à monopoliser pour elle-même et au nom de la nation l'intégralité du pouvoir législatif, du pouvoir de faire la loi et à travers ce dernier, d'enraciner à terme le règne de la volonté générale.

## 2. ... amène à une décentralisation croissante de la production législative.

Les comités sont très tôt apparus comme une nécessité pour accompagner l'Assemblée dans une partie essentielle et chronophage de sa fonction législative. Cette délégation du travail préparatoire permet de repenser le travail parlementaire et d'assurer une plus grande efficacité gouvernementale.

C'est en France, sous la Révolution, qu'est apparue la technique des commissions permanentes spécialisées, une tendance devenue aujourd'hui quasi universelle dans les régimes parlementaires<sup>104</sup>. Afin de porter un regard historique sur cette organisation nouvelle du travail d'Assemblée, il est essentiel de s'entendre sur la notion étudiée, d'autant plus que les fonctions et attributions des comités évoluent au cours de la Révolution, avec les circonstances et sous l'empire des nécessités. Or il est difficile d'arrêter précisément une définition d'un comité<sup>105</sup>. En effet, de simples organes préparatoires créés par une assemblée

---

<sup>104</sup> Pauline Türk, *Les commissions parlementaires sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 2003, p. 29.

<sup>105</sup> Les termes de « comités » et « commissions » sont d'ailleurs parfois utilisés l'un pour l'autre. Eugène Pierre souligne que « les commissions parlementaires ne sont compétentes que dans un domaine précis et pour un objet déterminé ». Il ajoute qu'« une commission n'est saisie que d'un ou plusieurs projets déterminés » et disparaît le plus souvent au terme de sa mission, tandis qu'un comité a pour mission d'étudier un ensemble de questions sans que ses attributions soient limitées dans le temps. Un comité

soucieuse de faire face à un travail toujours plus important, les comités sont, sous la Convention, « de véritables organes décisionnels internes en charge de la gestion des affaires de l'Assemblée<sup>106</sup> ». Une étude par l'étymologie et le droit permet néanmoins de dégager les principales caractéristiques de ces organes du pouvoir législatif.

Le terme de « comité » vient du latin « *committere* » qui signifie « préposer ». Le constitutionnaliste Eugène Pierre, dans son *Traité de droit parlementaire*, rappelle que les premières assemblées voient dans ces comités « des organes aux attributions étendues et mal définies<sup>107</sup> ». Joseph Barthélemy les définissait comme des institutions « constituées dans chaque chambre, composées d'un nombre généralement restreint de ses membres, choisis à raison d'une compétence présumée et chargés en principe de préparer son travail, normalement en lui présentant un rapport<sup>108</sup> ». Dans des travaux plus contemporains, le publiciste belge Philippe Lauvaux les évoque comme « des organes du travail parlementaire, dont le rôle est exclusivement préparatoire, qui informent, rapportent et proposent pour aider la décision<sup>109</sup> » et Christophe Le Digol en fait des « organes d'une fonction et, par conséquent, d'une division du travail que l'on peut expliquer en faisant appel aux nécessités du travail parlementaire.<sup>110</sup> »

Au sein même des comités, Henri Olive<sup>111</sup> distingue les comités qui ne s'occupent que des questions législatives (ces comités exercent selon lui non pas une autorité qui leur est propre, mais une autorité déléguée par une assemblée dont ils sont issus) et les autres,

---

peut cependant avoir une durée de vie très courte, là où une commission peut se prolonger dans le temps. Voir Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 3e éd., Paris, Imprimeries réunies, 1908, p. 772.

<sup>106</sup> Aurélien Baudu, *Regard historique sur l'organisation et le travail des commissions parlementaires en France et à l'étranger (1789-1848)*, op. cit., p. 657.

<sup>107</sup> Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, op. cit., p. 885-923.

<sup>108</sup> Joseph Barthélemy, *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Librairie Delagrave, 1934, p. 126.

<sup>109</sup> Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France, 3e éd., 2004.

<sup>110</sup> Christophe Le Digol, « Du bureau au Comité. La spécialisation du travail de l'Assemblée constituante (1789-1791) », dans Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, *Les formes de l'activité politique*, Paris, Presses universitaires de France, p. 65.

<sup>111</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des Assemblées révolutionnaires*, Thèse de droit, Aix, 1908, p. 28-30.

« d'aspect révolutionnaire », qui sont davantage des comités d'exécution qui « peuvent s'emparer des attributions du pouvoir exécutif », rendant ainsi caduque l'idée d'une séparation des pouvoirs. Henri Olive évoque par ailleurs deux éléments nécessaires à la formation de tels comités. Il faut d'abord que l'Assemblée qui délègue les pouvoirs à ces comités exécutifs soit unique et souveraine. Il faut ensuite une situation grave et « révolutionnaire » pour justifier les moyens alloués à ces comités comme la confusion des pouvoirs qu'ils incarnent. André Castaldo nuance cependant cette distinction entre « comités d'exécution » et « comités de législation » en rappelant que les « comités ont tous, plus ou moins [...] vocation à s'occuper d'administration »<sup>112</sup>. Cette analyse est aussi celle de Timothy Tackett, qui rappelle qu'il ne faut pas voir dans l'affirmation progressive des comités comme outils de gouvernement un calcul ou une manœuvre machiavélique pour « grignoter » les attributions de l'exécutif. C'est bien le silence et le mépris supposé des ministres qui conduisent l'Assemblée à se saisir des réclamations et vœux de la Nation, à devenir pleinement révolutionnaire<sup>113</sup>.

En effet, dans un contexte très spécifique où, dans les premiers mois de la Constituante, « le pouvoir exécutif faisait le mort », pour reprendre l'expression de Charles Lameth, les comités, malgré les préventions initiales de l'Assemblée en viennent à traiter les demandes de la Nation. À cette inertie du gouvernement se conjugue en outre une méfiance grandissante vis-à-vis des ministères, en témoigne la motion de Lanjuinais, membre des comités de législation de la Constituante et de la Convention (voir chap. II) qui évoque, dès le 7 novembre 1789, le fait que « les membres de l'Assemblée nationale actuelle ne pourraient être promus au ministère ni recevoir aucune pension ou commission du pouvoir exécutif pendant la durée de leur fonction et deux ans après<sup>114</sup> ». Cette double dynamique, inertie et méfiance, permet de franchir un pas décisif en confiant à des comités de l'Assemblée les premiers éléments d'une fonction exécutive.

---

<sup>112</sup> André Castaldo, *Les méthodes de travail de la Constituante. Les techniques délibératives de l'Assemblée nationale (1789-1791)*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, p. 235 et p. 240-241.

<sup>113</sup> Timothy Tackett, *Par la volonté du peuple. Comment les députés de 1789 sont devenus révolutionnaires*, Paris, Albin Michel, 1997, p. 123.

<sup>114</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 86, p. 349, séance du 7 novembre 1789.

Les comités assurent en outre une décentralisation non pas de la production législative, mais bien de la préparation de la loi. Ce travail préparatoire permet à l'Assemblée de répondre aux exigences d'efficacité gouvernementale, sans aliéner formellement ou matériellement sa compétence législative garantie par l'unité organique de l'Assemblée nationale et de ses comités composés de ses propres membres. En d'autres termes, en s'appuyant sur des comités aux pouvoirs grandissants, les députés adoptent un mode de fonctionnement permettant de décharger l'Assemblée sans accroître matériellement la compétence régulatrice ou l'interventionnisme du gouvernement royal. Un tel mode de fonctionnement au sein de la fonction législative traduit une nouvelle forme d'organisation du travail d'Assemblée qui permet de repenser l'application de la loi dans le cadre d'une fonction exécutive plus étroitement entendue, ou bien d'une compétence législative élargie.

## **B. Une nouvelle forme d'organisation du travail d'Assemblée**

Sous la Constituante, les comités se multiplient pour faciliter et accélérer le travail législatif. Ils deviennent sous la Législative et la Convention de véritables « antichambres » de l'Assemblée.

En effet, deux jours après que le tiers état se soit constitué en Assemblée nationale, quatre premiers comités sont organisés pour répondre aux problèmes immédiats : la nécessité de vérifier les pouvoirs des députés (Comité de vérification), de définir un règlement pour les débats (Comité de règlement), de rédiger des déclarations importantes ou les prises de position (Comité de rédaction) et pour trouver une solution à la crise de l'approvisionnement (Comité de subsistance). Ces comités sont créés à l'origine pour des problèmes précis, puis au fur et à mesure que chaque crise se présente. En ce sens, l'organisation progressive des différents comités témoigne du pouvoir grandissant de l'Assemblée dans la gestion des affaires du royaume.

Le règlement adopté le 29 juillet 1789 n'évoque les comités que de manière sibylline<sup>115</sup>. Le cinquième chapitre de ce règlement précise simplement que « Les comités

---

<sup>115</sup> Réimpression de *l'Ancien Moniteur*, vol. 98, p. 120, séance du 29 juillet 1789.

seront composés de membres nommés au scrutin par liste et dans les bureaux. Personne ne pourra être membre de deux comités à la fois. » Par la suite, deux décrets viennent préciser ces attributions. Il s'agit d'une part du décret du 21 mars 1790 sur l'ordre de travail de l'Assemblée nationale<sup>116</sup>, qui indique que « les différents comités seront tenus de préparer leur travail de façon que l'assemblée ne puisse jamais éprouver aucun retard ni changer dans aucun temps ni dans aucune circonstance l'ordre qu'elle s'est prescrit ». Le décret du 26 décembre 1790 relatif aux avis des comités<sup>117</sup> va plus loin encore. Il précise « qu'aucun des comités ne pourra rendre public son avis, mais il sera tenu de consulter l'Assemblée qui seule pourra arrêter le parti qu'il conviendra de prendre ». Ces deux décrets ont un ton presque comminatoire et témoignent bien d'une volonté affichée de faire des comités de simples « préposés » de l'Assemblée. Le débat sur l'indépendance des comités, qui est entretenu tout au long de la Convention (voir chap. V), naît donc avec la première des Assemblées révolutionnaires.

Le Comité de constitution et sans aucun doute l'institution la plus puissante de l'Assemblée au cours de la première année de la Révolution<sup>118</sup>. Le Comité des finances, qui compte 64 membres, est le plus important en nombre. La période de troubles et la peur de la fin juillet donnent naissance à de nouveaux comités : le Comité de recherche, première mouture d'un Comité de sûreté générale, mandaté pour enquêter sur tous les complots et les menaces qui pèsent sur la Révolution, et le Comité des rapports, créé pour examiner les appels, les plaintes et les demandes de renseignements qui arrivent de toutes parts du royaume. La nuit du 4 août entraîne la création de trois autres comités importants chargés de superviser la transformation et la transition de l'ancien au nouveau régime. Il s'agit du Comité ecclésiastique, qui a pour mission de réorganiser les structures de l'Église, du Comité de judicature, qui doit poursuivre la suppression des offices vénaux, et du Comité féodal qui doit mettre en œuvre la fin du système seigneurial. Le Comité de législation criminelle est créé le 10 septembre 1789 pour travailler à la réforme du droit criminel (*voir infra*). En tout,

---

<sup>116</sup> Roger Bonnard, *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789*, Paris, Sirey, 1926, p. 126.

<sup>117</sup> *Ibid.*

<sup>118</sup> André Castaldo, *Les méthodes de travail de la Constituante. Les techniques délibératives de l'Assemblée nationale (1789-1791)*, *op. cit.*, p. 215.

34 comités permanents voient le jour au cours de la première année de la Révolution<sup>119</sup>. Deux rapports précisent par la suite l'organisation interne des comités<sup>120</sup> qui comptent à partir d'août 1791 un président et deux secrétaires élus pour un mois. Les députés peuvent participer simultanément à plusieurs comités<sup>121</sup>.

Cette organisation des comités est reprise en octobre 1791, alors que le 1<sup>er</sup> octobre l'Assemblée législative se réunit pour la première fois. Les députés, tous novices, héritent d'une constitution qui limite considérablement la place et l'autorité du monarque et des six ministres qu'il peut désigner. Pour la plupart des contemporains, la Révolution semble s'achever, bien que les inquiétudes restent vives parmi les patriotes qui craignent, non sans raison, l'abus de droit de veto et la mauvaise volonté de l'exécutif. Afin de se lancer au plus vite dans les travaux d'enracinement du nouveau régime, l'Assemblée adopte un premier règlement le 18 octobre 1791. Celui-ci ne retient que 21 comités. Avec Aurélien Baudu, nous pouvons classer ces comités en six groupes : les comités dits économiques (agriculture, commerce), juridiques (législation civile et criminelle, lois et règlements, pétitions, décrets, féodal), diplomatiques et militaires (matières diplomatiques, des colonies, lois et règlements militaires, lois et règlements pour la marine), financiers (liquidation, examen des comptes, dépenses publiques, assignations et monnaies, contributions publiques, trésorerie nationale, dette publique), de services publics (secours publics, instruction publique) et enfin de la questure (inspection de la salle)<sup>122</sup>.

Les règles de fonctionnement sont essentiellement les mêmes que sous la Constituante et sont reprises par la suite sous la Convention (voir chap. II). Les députés ne peuvent être membres de plusieurs comités (article 24), les adresses ne peuvent être envoyées directement aux comités (art 25), les comités n'ont aucun pouvoir décisionnel (art 26). Ces

---

<sup>119</sup> Pour une liste exhaustive de ces comités voir Edna Hindie Lemay (dir.), *Dictionnaire des Législateurs (1791-1792)*, Ferney-Voltaire, Centre international d'étude du XVIII<sup>e</sup> siècle, 2007, t.2, p. 765 – 774.

<sup>120</sup> Rapport du 28 août 1791 présenté à l'Assemblée nationale par les inspecteurs des secrétariats, des comités et des bureaux, *Archives parlementaires*, t. 30, p. 13-25, séance du 28 août 1791 et Rapport du 30 août 1791 sur l'organisation des comités, *Archives parlementaires*, t. 30, p. 71, séance du 30 août 1791.

<sup>121</sup> Christophe Le Digol, « Du bureau au Comité. La spécialisation du travail de l'Assemblée constituante (1789-1791) », *op. cit.*, p. 74 – 81.

<sup>122</sup> Aurélien Baudu, « *Regard historique sur l'organisation et le travail des commissions parlementaires en France et à l'étranger (1789-1848)* », *op. cit.*, p. 661.

organes sont donc toujours et entièrement subordonnés à l'Assemblée. L'activité des comités sous la Législative s'inscrit donc dans le prolongement de l'œuvre de l'Assemblée constituante : il s'agit de mettre fin à l'ordre ancien, de fonder l'ordre nouveau et dans le même temps d'assurer la transition entre les deux. Leurs décisions et leurs travaux sont systématiquement rendus publics lors des différentes séances. Les comités sont entièrement « soumis » à l'Assemblée et il n'est pas question de leur émancipation.

Au terme de cette première approche, destinée à examiner les dynamiques qui ont conduit à la formation des comités, il convient maintenant d'étudier la généalogie du Comité de législation au cours des deux premières Assemblées révolutionnaires afin de mieux comprendre l'origine de missions qui lui sont confiées à partir d'octobre 1792 ainsi que les spécificités de son évolution au cours de la période conventionnelle.

## **II. Les comités de législation des premières Assemblées révolutionnaires**

L'étude au long cours du fonctionnement d'un comité, de ses relations parfois complexes avec le pouvoir exécutif, mais aussi des conflits qui peuvent exister entre députés ou entre membres du même comité, permet de mettre en lumière les prémices de nombreux enjeux et confrontations qui se feront pleinement jour sous la Convention. Sonder les origines du Comité de législation de la Convention permet ainsi de mieux comprendre ses mutations, l'évolution de la pratique de ses membres ainsi que des travaux qui lui sont confiés à partir d'octobre 1792. Il convient dès lors de se pencher succinctement sur ses « prédécesseurs » sous la Constituante (A) puis la Législative (B) avant de mettre en lumière le rôle du Comité dans la transition institutionnelle qui caractérise la fin de l'été 1792 (C).

### **A. La naissance du Comité sous la Constituante**

Le Comité de législation de la Constituante est particulièrement difficile à étudier, car les membres de ce comité n'ont laissé aucune archive propre<sup>123</sup>. Cependant, nous avons trouvé dans les archives du Comité de constitution<sup>124</sup> ainsi que dans la littérature historique et juridique parfois très ancienne de précieux éclairages sur le fonctionnement de ce comité, éclairages que nous pouvons aujourd'hui compléter avec les apports plus récents de l'historiographie.

Le Comité de législation de la Constituante est créé le 10 septembre 1789 dans un contexte marqué à la fois par les tensions dans la capitale liées à l'arrestation de personnes accusées d'organiser des attroupements et de diffuser des messages séditeux, mais aussi par la paralysie du Comité de constitution divisé entre Monarchiens favorables au bicamérisme et au veto royal, et patriotes, opposés à ces vues. C'est alors que Briois de Beaumetz propose la création d'un comité chargé d'étudier les questions de la réforme de l'ordonnance criminelle afin de traiter au mieux les accusations de détentions arbitraires formulées à plusieurs reprises dans les cahiers de doléances et remises en lumière par les troubles récents mais aussi par rapport du député Nicolas Bergasse, présenté au nom du Comité de Constitution, et qui réclamait des garanties pour la liberté individuelle, l'adoucissement des peines et l'amélioration de la police<sup>125</sup>.

Répondant au vœu de Briois de Beaumetz, l'Assemblée, délibérant sur l'arrêté des représentants de la Commune de Paris qui appelait à une réforme générale des formes judiciaires, décide la formation « d'un comité de sept personnes » chargé de formuler une

---

<sup>123</sup> Dans le bilan du Comité que dresse Armand-Gaston Camus, l'archiviste de l'Assemblée nationale, celui-ci précise bien qu'« aucun carton n'a été remis aux archives aucun carton du Comité de législation criminelle. » *Archives parlementaires*, t. 34, p. 204, séance du 13 octobre 1791.

<sup>124</sup> A.N., D/IV/1, D/IV/10-D/IV/13 et D/IV/70-D/IV/72. Ce comité, créé le 3 juillet 1789, s'occupe en effet simultanément de la mise en place des nouvelles institutions administratives du territoire et des questions de législation, le Comité de législation n'ayant alors pas le monopole sur les questions de droit et d'organisation administrative et judiciaire qui fut le sien sous les assemblées suivantes. L'étroitesse des liens entre ce comité et le Comité de constitution est à noter. Sur les douze membres qui composent le Comité de législation criminelle au cours de la première législature, sept furent membres durant une période plus ou moins longue du Comité de constitution. Lors de la présentation du Code pénal à l'Assemblée, à partir du 22 mai 1791, le projet est plusieurs fois évoqué comme l'œuvre de ces comités réunis.

<sup>125</sup> *Archives Parlementaires*, t.8, p. 440-450, séance du 17 août 1789.

déclaration sur la publicité de la procédure criminelle, l'admission des preuves justificatives et le statut du conseil<sup>126</sup>. Il s'agit pour les députés choisis de proposer une réforme de l'ordonnance criminelle de Colbert, adoptée en 1670, qui faisait alors office, depuis plus d'un siècle, de véritable Code de procédure pénale.

La création de ce comité illustre bien la double influence qui agit sur les Constituants en cette fin d'année 1789. Ces derniers sont à la fois sensibles aux problèmes doctrinaux qui sont soulevés dans les cahiers de doléances puis par le peuple de Paris, mais veillent aussi au respect d'une tradition délibérative issue de l'Ancien Régime qui doit permettre d'entrer dans les détails d'une question, d'en maîtriser parfaitement les tenants et les aboutissants avant qu'une décision ne soit prise<sup>127</sup>. En somme, la création de ce comité reflète, comme le rappelle André Castaldo, « une excellente illustration des volontés quelquefois contradictoires des Constituants qui, par tant d'aspects, restent d'authentiques hommes d'Ancien Régime, et qui, par tant d'autres, sont révolutionnaires<sup>128</sup> ».

Ce comité est de nouveau évoqué le 14 septembre, alors que le président invite le « comité destiné à s'occuper de la réforme des lois criminelles » à se mettre au travail dès le lendemain. Au cours des séances suivantes, il est évoqué de plusieurs façons<sup>129</sup>. On le retrouve comme « Comité de législation criminelle » puis comme « Comité de réforme des lois criminelles ». Par la suite, le procès-verbal de la séance du 29 septembre<sup>130</sup> n'évoque, lors de l'étude du rapport sur la procédure criminelle, qu'un « comité des sept chargé de quelques réformes dans le droit criminel » avant de reprendre un intitulé plus précis, le 15 octobre, en évoquant un « Comité pour la réformation des lois<sup>131</sup> ». Il est encore appelé « Comité de jurisprudence criminelle<sup>132</sup> » en janvier 1790 avant que ne s'impose, dans l'*Almanach* et au cours des séances suivantes, le titre de Comité de législation.

---

<sup>126</sup> *Archives parlementaires*, t. 8, p. 608, séance du 10 septembre 1789.

<sup>127</sup> André Castaldo, *Les méthodes de travail de la Constituante. Les techniques délibératives de l'Assemblée nationale (1789-1791)*, op. cit., p. 41.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> Georges Bourgin, « Le Comité de législation », *Nouvelle Revue historique du droit français*, t. 35, 1911, p. 625.

<sup>130</sup> *Procès-verbal imprimé*, 29 septembre 1789, p. 7.

<sup>131</sup> *Procès-verbal imprimé*, 15 octobre 1789, p. 22.

<sup>132</sup> A.N., C/36, dans le scrutin pour la désignation des membres.

Ce comité est à l'origine composé de sept membres, ce qui est un nombre relativement faible, notamment au regard des 1145 députés que compte alors l'Assemblée. Les membres sont les suivants : Briois de Beaumetz, Fréteau de Saint-Just, Tronchet, Lebreton, Thouret, Target, et Lally-Tollendal. Les quatre députés du tiers, Tronchet, Thouret, Target et Lebreton, sont avocats. Quant à ceux de la noblesse, ils sont connus pour leurs positions libérales. Fréteau de Saint-Just, qui est élu président de l'Assemblée le 10 octobre 1789, a soutenu la fronde des parlements contre les édits de Loménie de Brienne, Lally-Tollendal s'est fait connaître par sa lutte engagée pour la réhabilitation de son père exécuté pour avoir trahi les intérêts du roi lors de la guerre de Sept Ans<sup>133</sup>. Briois de Beaumetz, magistrat arrageois, est lui rapporteur du premier rapport sur la réforme de la procédure criminelle qui aboutit au décret du 9 octobre 1789 abrogeant l'ordonnance criminelle de Colbert sur de la procédure criminelle<sup>134</sup>. Ce décret, réaction marquée contre l'opacité de la justice d'Ancien Régime, peut être considéré comme le « triomphe » des Lumières juridiques, comme une plus grande place faite aux droits de la défense au « grand criminel », mais aussi comme la consécration des principes de liberté et de sécurité en établissant un nouveau cadre qui garantit autant l'un que l'autre<sup>135</sup>.

Sans tomber dans les pièges d'une vision téléologique de l'histoire, il semble que ce comité, bien que rassemblant peu de députés, reflète « déjà » certains éléments constitutifs de son successeur. Cette première « mouture » du Comité de législation est en effet marquée par le primat de la compétence, et ne semble pas à ce stade un « objet politique », c'est-à-dire un lieu où s'entrechoquent les tentatives hégémoniques de diverses mouvances, contrairement au Comité de constitution ou, plus tard, au Comité de salut public. C'est un comité de taille modeste, rassemblant aussi bien Lally-Tollendal, monarchien,

---

<sup>133</sup> « Gérard de Lally-Tollendal », dans Edna Hindie Lemay, *Dictionnaire des Constituants (1789-1791)*, avec la collaboration de Christine Favre-Lejeune, Yann Fauchois, Joël Félix, Marie-Laurence Netter, Jean-Louis Ormieres, et Alison Patric, Paris, Universitas, 1991.

<sup>134</sup> *Archives parlementaires*, t. 9, p. 394-396, séance du 9 octobre 1789. Promulgué le 12 octobre, ce décret instaure trois nouveautés : la publicité de la procédure après le décret d'accusation, la possibilité pour l'accusé de prendre un conseil, la possibilité de faire admettre ses justifications.

<sup>135</sup> Pour une analyse très complète de ce décret, voir Laurent Drugeon, *La réforme de la justice pénale avant la mise en place du jury*, Thèse d'histoire du droit sous la direction d'André Laingui, Université Paris II Panthéon Assas, 2004, p. 185 et suiv.

démissionnaire du Comité de constitution, que Thouret, Target et Tronchet, un trio patriote disposant d'une notoriété forte en 1789. Le Comité est formé de professionnels du droit se consacrant avant tout aux questions techniques et aux débats nationaux. Les antagonismes naissants entre patriotes, monarchiens et jacobins ne semblent pas avoir entravé la conduite des travaux d'un comité peu sensible aux querelles de « partis », ce qui est aussi un des traits constitutifs de ses « successeurs » sous la Législative comme sous la Convention (voir chap. II).

La composition du Comité évolue peu au cours de cette première législature. Le 22 janvier 1790, le renouvellement du Comité porte à huit le nombre de membres, quatre nouveaux membres étant élus pour remplacer trois sortants<sup>136</sup>. Comme le souligne Roberto Martucci, deux personnalités au rôle déterminant font à cette date leur entrée : Duport et Lepeletier de Saint-Fargeau<sup>137</sup>. Ces deux Constituants vont conduire le Comité sur les chemins de la rédaction du Code pénal, travail au long cours dont il ne reste malheureusement que peu de traces, ce qui a conduit les historiens et juristes à assimiler les principales réformes de la Constituante à ces deux figures tutélaires<sup>138</sup>. Enfin, au terme de cette recomposition, la place de la noblesse au sein du Comité est renforcée et on adjoint aux titulaires quatre suppléants pour les assister dans leurs travaux.

**Tableau n°1** : Les nouveaux membres du Comité de législation de la Constituante au 22 janvier 1790

Membres	Nombre de voix obtenues	Profession	Ordre
Louis-Michel Lepeletier de Saint-Fargeau	116	Président à mortier au Parlement de Paris.	Noblesse

<sup>136</sup> *Procès-verbal imprimé*, 23 janvier 1790, p. 7. Les scrutins sont fournis par A.N., C/36.

<sup>137</sup> Roberto Martucci, « En attendant Le Peletier de Saint-Fargeau : la règle pénale au début de la Révolution », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 328, 2002, p. 88.

<sup>138</sup> *Ibid*, p. 77-104.

## Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Adrien Duport	77	Avocat	Noblesse
Jacques Samuel Dinocheau	57	Avocat	Tiers-état
François de La Rochefoucauld	55		Noblesse
Suppléants	Nombre de voix obtenues	Profession	Ordre
Gaspard Claude François de Chabrol	49	Lieutenant criminel de la sénéchaussée de Riom	Noblesse
Charles Turpin	47	Lieutenant criminel du bailliage de Blois	Tiers-état
Louis Lefèvre d'Ormesson de Noyseau	39	Conseiller au parlement de Paris	Noblesse
Jean-Denis Lanjuinais	28	Avocat	Tiers-état

Homogène et efficace, le Comité semble vouloir s'émanciper très tôt de son rôle « d'adjoint » pour devenir force de proposition, un trait constitutif qui, s'il ne le singularise pas parmi ses pairs, semble néanmoins courir tout au long des Assemblées révolutionnaires. Ainsi, si ses membres devaient avant tout s'investir dans la réforme de l'ordonnance criminelle de Colbert, ces derniers demandent en ce début d'année 1790 à participer à la création du premier Code pénal<sup>139</sup>. En effet, sans attendre d'être sollicité par l'Assemblée,

<sup>139</sup> En l'absence d'archives, nous ne savons malheureusement rien de ce qui se passa à l'intérieur du Comité dans la phase de gestation du projet. Le rapport final est présenté au nom de deux comités réunis : Louis-Michel Le Peletier de Saint-Fargeau, *Rapport sur le projet du Code pénal au nom des Comités de constitution et de législation criminelle*, Imprimé par l'ordre de l'Assemblée nationale, à Paris, de l'Imprimerie nationale, 1791.

Adrien Duport avance explicitement la candidature du Comité en mettant en avant la rapidité avec laquelle ses membres pourraient s'atteler à l'ouvrage pourtant immense :

« Nommez un Comité, Messieurs, ou plutôt, prenez celui que vous avez déjà pour la Jurisprudence ; et si vous lui en donnez l'ordre positif, je ne doute pas qu'en moins d'un mois ou six semaines, il ne vous apporte tous les changements que le nouvel ordre de choses rend nécessaires ; j'ose en répondre pour lui, comme j'ose lui répondre qu'il se sera fait peu de travaux ici plus dignes de la reconnaissance publique, et de l'estime des bons citoyens.<sup>140</sup> »

C'est donc au cours de la Constituante que s'affirme la vocation d'un comité dont la titulature évolue au cours des premiers mois de la Révolution. Son activité est dérivée de celle de l'Assemblée dont il émane : il s'agit d'assurer la transition avec l'ordre ancien et de bâtir un ordre nouveau.

En raison de l'absence d'archives, on sait malheureusement peu de choses sur les travaux menés par les membres du Comité, sur les échanges qui ont pu avoir lieu entre les différents députés lors des séances nocturnes qui les réunissaient ou encore sur la façon dont le Comité travaille avec les autorités judiciaires à l'échelle locale. Seules les archives conservées sous la Convention, et, dans une moindre mesure, sous la Législative nous permettent de comprendre ces dynamiques. Cependant, alors que l'Assemblée constituante est sur le point de se séparer, la mission donnée au Comité, celle de réformer les institutions et la législation criminelle dans ce qu'elle avait de plus inique, aux yeux des députés, semble atteinte. En effet, la Déclaration des droits, placée en tête du texte constitutionnel adopté le 3 septembre 1791, rappelle dans ses articles VII, VIII et IX les principes nouvellement adoptés par les députés : la non-rétroactivité de la loi pénale, la stricte et évidente nécessité des peines, la non-culpabilité de tout accusé avant le jugement, l'introduction du jury criminel qui impose la mise en place d'un système de punitions arrêtées antérieurement par le législateur. Autant de principes qui seront, quelques mois plus tard et dans un contexte de

---

<sup>140</sup> *Principes et plan sur l'établissement de l'ordre judiciaire, par M. Du Port, député de Paris, imprimé par ordre de l'Assemblée nationale, à Paris, chez Baudouin, 1790, p. 100.*

graves menaces pour la Révolution, durement battus en brèche par la Convention avec l'aide de son Comité de législation (voir chap. IV).

## B. Une vocation qui se précise sous la Législative

Dans le bilan qu'il dresse de l'action des comités sous la Constituante<sup>141</sup>, l'archiviste de l'Assemblée nationale, Armand-Gaston Camus, souligne l'absence d'archives du Comité de législation de la Constituante, mais rappelle bien que son travail consista principalement à la réforme de l'ordonnance criminelle de 1670 et de l'élaboration d'un code de lois pénales. Camus évoque par ailleurs les nouvelles missions qui attendent ce comité : « La législation criminelle n'est plus la seule dont il doive être question. La Législation entière, tant civile que criminelle, appelle toute l'attention de l'Assemblée. » Face à ses nouveaux enjeux, le Comité de législation voit ses effectifs démultipliés au cours de la Législative (1). Sa structuration progressive (2) reflète ses compétences aussi vastes que nouvelles (3). Cependant, dans un contexte de tensions d'abord larvées puis ouvertes, sa mission principale, qui consistait à œuvrer à la réforme du droit civil, reste bien entravée jusqu'au dénouement de l'été 1792 (4).

### 1. Les membres du Comité de la Législative

Élue entre le 29 août et le 5 septembre 1791 par suffrage censitaire masculin, la nouvelle assemblée se réunit dans la salle du Manège le 1er octobre 1791 après la révision puis la promulgation de la première Constitution acceptée par Louis XVI, « par la grâce de Dieu et la Constitution de l'État, roi des Français ». Les 745 législateurs chargés de poursuivre l'œuvre

---

<sup>141</sup> *Archives parlementaires*, t. 34, p. 204, séance du 13 octobre 1791. Voir aussi Armand-Gaston Camus, Notice générale et particulière des travaux des Comités de l'Assemblée nationale constituante, et état de ces travaux au 30 septembre 1791, par M. Camus, archiviste de l'Assemblée nationale, député à l'assemblée constituante, dans Pierre-Victorien Vergniaud, *Rapport de M. Vergniaud sur l'état des travaux de l'Assemblée nationale constituante au 30 septembre 1791 ; suivi d'une Notice de ces Travaux*, par M. Camus, Imprimé par ordre de l'Assemblée nationale, Paris, Imprimerie nationale, 1791, p. 9.

de la Constituante au sein de l'Assemblée législative nouvellement formée procèdent à la révision des comités par un décret du 15 octobre 1791.

L'Assemblée décide alors d'instituer un Comité de législation civile et criminelle constitué de quarante-huit membres. Cette inflation très marquée du nombre de membres — même si tous ne participent pas aux séances — met en lumière la tâche toujours plus importante qui incombait aux législateurs. Les députés sont en effet des hommes nouveaux, conformément au vœu de la Constituante qui avait décrété que ses membres ne pourraient être élus à l'Assemblée suivante<sup>142</sup>.

Le Comité, baptisé Comité de législation civile et criminelle, a donc été entièrement renouvelé en conséquence de l'interdiction faite aux Constituants de se présenter à la Législative. Ses membres, ainsi que douze suppléants<sup>143</sup>, sont élus le 26 octobre.

**Tableau n°2** : Les membres élus du Comité de législation civile et criminelle de la Législative au 26 octobre 1791<sup>144</sup>

Membre	Département	Profession en 1789 <sup>145</sup>
Azéma	Aude	Avocat
Barennes	Gironde	Avocat, professeur de droit français à l'université de Bordeaux

<sup>142</sup> Il faut cependant relativiser « l'inexpérience » de ces élus. Comme le montre le tableau, l'expérience de députés élus en raison de leur engagement révolutionnaire est plus étendue que celle de leurs aînés tout comme leur maîtrise des arcanes de la politique.

<sup>143</sup> Il s'agit de Boullenger (Seine-Inférieure), Brugous (Lot), Chaufton (Loiret), Guitard (Cantal), Guyton de Morveau (Côte-d'Or), Marie d'Avigneau (Yonne), Molinier (Aveyron), Mouysset (Lot-et-Garonne), Robin (Paris), Rubat de Belley (Ain), Sautereau (Nièvre), Voysin de Gartempe (Creuse).

<sup>144</sup> Lemontey, qui se désiste, est remplacé par Sautereau, et Pastoiret, qui se désiste également, par Voysin de Gartempe. Godard, décédé au cours de la législature, est remplacé par Robin.

<sup>145</sup> La loi du 2-11 septembre 1790 met fin à l'ordre des avocats qui ne sont dorénavant plus qualifiés que du titre « d'homme de loi ». Voir Hervé Leuwers « Défendre en justice sous la Révolution française. La fin des mémoires judiciaires imprimés (1788-1792) ? », *Revue du Nord*, 2015/1, n° 409, p. 30.

## Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Bigot de Préameneu	Paris	Avocat au parlement
Bonnemère	Maine-et-Loire	Avocat au parlement, conseiller à la sénéchaussée de Saumur
Bournel	Ardenne	Notaire au duché de Rethel, premier échevin de Rethel
Briolat	Haute-Marne	Avocat au parlement
Brisson	Loir-et-Cher	Avocat
Le Carlier	Aisne	Maire de Coucy-le-Château
Caubère	Ariège	Avocat au Parlement de Toulouse
Charlier	Marne	Avocat au Parlement de Paris
Codet	Ille-et-Vilaine	Avocat
Corbel	Morbihan	Sénéchal de Baud
Couthon	Puy-de-Dôme	Avocat
Dalmas	Ardèche	Avocat
Delacoste	Charente-Inférieure	Avocat, conseiller assesseur à la Rochelle
Deverneilh	Dordogne	Avocat
Ducastel	Seine-Inférieure	Avocat
Euvremer	Manche	Avocat
Ferrière	Maine-et-Loire	Avocat et échevin à la mairie de Baugé
Foissey	Meurthe	Avocat
François de Neufchâteau	Vosges	Avocat
Froudière	Seine-Inférieure	Avocat
Garran de Coulon	Paris	Avocat
Godard	Paris	Avocat
Gohier	Ille-et-Vilaine	Avocat
Gorguereau	Paris	Homme de loi
Guadet	Gironde	Avocat au Parlement de Paris
Hérault de Séchelles	Paris	Avocat au Châtelet de Paris

## Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Hua	Seine-et-Oise	Avocat au Parlement de Paris
Labastie	Hautes-Alpes	Avocat au parlement
Lacoste	Dordogne	Médecin
Laloy	Haute-Marne	Avocat
Lamarque	Dordogne	Avocat au Parlement de Paris
Laplaigne	Gers	Avocat
Lemontey	Rhône-et-Loire	Avocat
Lesueur	Orne	Avocat
Muraire	Var	Avocat
Navier	Côte-d'Or	N.C.
Pastoret	Paris	Maître des requêtes à la cour des aides du roi
Prouveur	Nord	Avocat
Ribes	Pyrénées-Orientales	Avocat
Rousseau	Sarthe	Homme de loi
Saladin	Somme	Avocat
Sédillez	Seine-et-Marne	Avocat, procureur du roi à la maîtrise des eaux et forêts
Tardiveau	Ille-et-Vilaine	Avocat
Thorillon	Paris	Avocat
Thuriot	Marne	Avocat au Parlement de Paris
Veirieu	Haute-Garonne	Avocat au Parlement de Toulouse
Vimar	Seine-Inférieure	Avocat

Cette étude des membres du Comité nous permet de souligner sans surprise que les membres du Comité de législation sont le reflet fortement magnifié d'une assemblée dirigée par les hommes de loi<sup>146</sup>. Leur formation commune ne doit pas cependant laisser préjuger

<sup>146</sup> D'après Edna Hindie Lemay, 29 % des députés de l'Assemblée législative sont avocats. Voir Edna Hindie Lemay, *Les législateurs de la France révolutionnaire (1791-1792)*, *Annales historiques de la Révolution française*, n°347, 2007, p. 12. Voir aussi, Michel Vovelle, *La chute de la Monarchie (1787 – 1792)*, Paris, Le

l'existence évidente d'une harmonie ou sympathie entre collègues d'un même comité. En effet, les membres du Comité sont aussi le reflet de la très grande variété des opinions d'élus qui commençaient à s'affronter, parfois de manière virulente, dans une opposition grandissante entre la « gauche » et la « droite ». Les titulaires forment en effet un groupe qui ne peut s'affilier clairement, ne serait-ce qu'en raison du nombre de ses membres, à l'un ou l'autre des courants de pensée qui dominent les débats. Ainsi, le président Ducastel, Hua ou encore Delmas se côtoient aux Feuillants, là où Gohier, Saladin, Couthon ou Lamarque entre autres se retrouvent aux Jacobins<sup>147</sup>.

Ainsi, sur les sujets structurants abordés par la Législative, les débats et oppositions de points de vue entre députés sont fréquents. À cet égard, l'étude des vifs échanges qui entourent la formation et l'organisation de la Haute Cour nationale chargée, entre autres missions, de connaître des délits des ministres et agents principaux du pouvoir exécutif (voir *infra*), sont particulièrement révélateurs<sup>148</sup>. Ainsi, lors de la séance du 30 décembre 1791, Guadet, contrairement à son collègue Dalmas, estime que les jurés de la cour ne doivent se prononcer que sur une seule affaire. Le même jour, Pastoret s'inscrit en faux contre le projet d'organisation de la Haute Cour présenté par son propre comité, qu'il considère comme trop comminatoire et qui parle « comme si les circonstances politiques qui nous environnent devaient être notre état perpétuel. » Enfin, le 3 janvier 1792, Gohier s'oppose à Ducastel sur la question particulièrement débattue de savoir si la sanction royale est nécessaire pour

---

Seuil, 1972, p. 240. La place prédominante tenue par les juristes dans les assemblées de la Révolution n'est plus à démontrer. Il faut se garder cependant des généralités et des affirmations excessives. L'Assemblée législative était certes une assemblée de juristes, mais pas un aréopage d'éminents jurisconsultes. Voir à ce sujet l'analyse que propose Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 78.

<sup>147</sup> Les références sur les tendances politiques des députés ont été obtenues à partir des travaux suivants : Auguste Kuscinski, *Les députés à l'Assemblée législative de 1791*, Société d'histoire de la Révolution française, Paris, 1900, Alison Patrick, *The Men of the First French Republic*, Johns Hopkins University Press, 1972, Timothy Tackett, *Les Députés de l'Assemblée législative, 1791-1792*, dans Christine Le Bozec et Éric Wauters, en hommage à Claude Mazauric, *Pour la Révolution française*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen, 1998, Edna Hindie Lemay (dir.), *Dictionnaire des Législateurs (1791-1792)*, Ferney-Voltaire, Centre international d'étude du XVIIIe siècle, 2007.

<sup>148</sup> Michel Pertué, « La Haute Cour nationale dans la constitution de 1791 », in *Justice populaire. Actes des journées de la société d'histoire du droit*, tenues à Lille, 25-28 mai 1989, Hellemmes, L'Espace juridique, 1992, p. 159-169.

avaliser ce projet. Les échanges sont donc vifs en séance et, on peut le supposer, tout autant lors des réunions du Comité.

Par ailleurs, la présentation de travaux collectifs au nom du Comité était parfois l'occasion pour les membres, qu'ils fussent rapporteurs, secrétaires ou président du Comité, d'assimiler bien vite leur point de vue personnel à la position de tout le Comité. Une attitude qui ne manquait pas de soulever les récriminations de leurs collègues. Il en est ainsi lors de la séance du 4 février 1792, comme en témoigne la joute verbale qui oppose Gorguereau, rapporteur du Comité sur les moyens d'exécution du droit de pétition dans l'Assemblée nationale, à son collègue Saladin. Après une longue présentation des faits par le rapporteur, Saladin prend la parole : « J'ai l'honneur d'observer à l'Assemblée que 24 membres de ce comité, sur les 48 qui le composent, n'ont pas eu de connaissance du rapport de M. Gorguereau » et d'ajouter avec colère que dans son comité « la moitié ne sait pas ce qui se passe chez l'autre moitié »<sup>149</sup>. La vive réaction de Voysin de Gartempe pour défendre le travail du Comité déclenche alors une vaste confusion qui oblige le président à intervenir plusieurs fois pour rétablir l'ordre<sup>150</sup>. La séance se termine difficilement, dans un grand désordre. Après de nombreux reproches adressés au Comité, l'Assemblée adopte une proposition de Delacroix et décrète que la pétition à l'origine du rapport de Gorguereau sera renvoyée au Comité de législation pour qu'il lui en soit fait incessamment un nouveau rapport<sup>151</sup>. Un exemple semblable nous est offert deux mois plus tard, le 4 avril lorsque Saladin présente un long rapport dénonçant Duport-Dutertre, ministre de la Justice, qu'il veut mettre en accusation. Au cours de la lecture du rapport, son collègue Foissey l'interrompt pour signaler que ce texte ne représente pas le vœu du Comité, dont la moitié des membres n'étaient même pas présents pour sa présentation définitive<sup>152</sup>. Preuve encore une fois que la frontière entre rapporteur du Comité et expressions des opinions propres

<sup>149</sup> *Archives parlementaires*, t. 38, p. 161, séance du 4 février 1792.

<sup>150</sup> Saladin attaque de nombreuses fois son collègue accusé d'avoir « substitué son opinion à l'avis du Comité. » Voysin de Gartempe fait plusieurs interventions en soutien du Comité et de son collègue, malgré le tumulte. *Archives parlementaires*, t. 38, p. 162, séance du 4 février 1792.

<sup>151</sup> *Archives parlementaires*, t. 38, p. 171, séance du 4 février 1792.

<sup>152</sup> *Archives parlementaires*, t. 41, p. 151, séance du 4 avril 1792. Un membre non cité s'insurge même : « On a demandé un rapport, pas une dénonciation ! »

était parfois difficile à respecter. C'est ce genre « d'incidents » qui explique, très probablement, la multiplication des règlements et les impératifs de collégialité dans la prise de décision à partir d'octobre 1792 (voir chap. II).

Enfin, au sein du Comité d'octobre 1792, les députés nettement engagés en faveur de la Révolution (Garran de Coulon, Guadet, Saladin, Lacoste, Couthon) semblent en minorité, ce qui ne peut guère surprendre au sein d'une Assemblée largement acquise à la monarchie constitutionnelle et au régime électoral censitaire. Cependant, le 21 mai 1792 – probablement à la suite de l'entrée en guerre et à la mise à l'écart des membres les plus favorables au roi au printemps 1792 – des voix s'élèvent pour demander le renouvellement du Comité de législation. Thuriot intervient alors et avance que la section systématique du Comité<sup>153</sup>, c'est-à-dire la section chargée de travailler, conformément au vœu de l'Assemblée, à un projet de Code civil, est sur le point de présenter ses bases sur plusieurs objets importants, et qu'un renouvellement nuirait donc à ses travaux<sup>154</sup>. Il demande à ce titre que le renouvellement ne touche que les 24 députés chargés de travailler à la préparation des rapports. Sa motion est adoptée par l'Assemblée qui procède ainsi à la révision de la moitié d'un de ces comités, laissant l'autre poursuivre un travail au long cours.

**Tableau n°3** : Liste des membres des deux sections des rapports du Comité de législation sortis par le tirage en vertu du décret du 21 mai<sup>155</sup>.

Première section	Deuxième section
Sortants	Sortants
Lamarque	Euvremer
Brisson	Tardiveau
Ferrière	Bonnemère
Prouveur	Barennes
Sédillez	Voysin de Gartempe

<sup>153</sup> Voir *infra* pour la présentation de la structure du Comité.

<sup>154</sup> *Archives parlementaires*, t. 43, p. 212, séance du 21 mai 1792.

<sup>155</sup> A.N., AD/1/39.

Laloy	Fossey
-------	--------

## 2. La structuration du Comité

Le 2 décembre 1791, le Comité se divise en huit sections de six membres<sup>156</sup>, chacune dotée d'un commis, avant de s'orienter le 9 janvier 1792 vers un mode de fonctionnement en deux sections de 24 membres. C'est ce mode de fonctionnement qui sera repris sous la Convention. La première section, qualifiée de systématique, devait s'occuper avant tout de la réformation des lois civiles et criminelles. La seconde avait à charge d'adresser une réponse aux très nombreuses pétitions qui étaient transmises au Comité. Cette dernière est elle-même divisée en deux sous-sections de douze membres. Le 23 janvier 1792, la section systématique chargée de réformer les lois est divisée en huit sous-sections de trois membres chacune<sup>157</sup>. Cette division en deux sections répond à une volonté d'utiliser au mieux les talents des 48 membres et de faire face au nombre toujours plus important de sollicitations qui arrivent chaque jour dans les bureaux du Comité.

**Tableau n°4** : Division en sous-sections de la section systématique du Comité de législation le 23 janvier 1792

	Domaines d'intervention de la sous-section	Membres
1	Reformation de la procédure civile de première instance et d'appel, de requête civile et de cassation relativement à tous les tribunaux en place	Thorillon, Charlier, Garran de Coulon
2	Mariages, enfants légitimes ou naturels, adoption	Corbel, Gohier, Froudière

<sup>156</sup> A.N., D/III/380.

<sup>157</sup> *Ibid.*

3	Tutelles et curatelles	Codet, François de Neufchâteau, Hua
4	Biens meubles et immeubles, propriétés, servitudes et alluvions	Azéma, Briolat, Guadet
5	Transmission de ces biens, donations, testaments, codicilles et substitutions	Ducastel, Laplaigne, Lesueur
6	Successions et partages	Delmas, Robin, Bournel
7	Obligations, contrats	Labastie, Caubère, Vimar
8	Conventions matrimoniales	Ribes, Veirieu, Lacoste

Au cours des près de douze mois que dure cette Assemblée, le Comité joue le rôle de tout comité, qui est d'accompagner le processus législatif en préparant les lois et rapports à l'aune des demandes et pétitions qui lui sont transmis. Ses membres se réunissent deux fois par jour, avant la séance du matin et après celle du soir, répartissant les rapports en fonction des compétences de titulaires présents. Un secrétaire de séance avait la tâche de tenir les registres des délibérations. Lors des élections du 10 et 16 décembre, c'est Ducastel qui assume la première présidence du Comité, avant que ne lui succède Vimar, le 9 mars 1792, assisté de Veirieu comme secrétaire<sup>158</sup>. Chaque séance commence par la lecture du procès-verbal de la séance précédente, qui est ensuite adopté. Ces procès-verbaux témoignent du fait que ces séances se finissent, comme pour le Comité de la Convention, souvent très tard dans la nuit<sup>159</sup>. Nous ne retrouvons cependant dans les archives et procès-verbaux aucune trace de tensions liées à l'absence récurrente des membres, ce qui est pourtant une difficulté récurrente du Comité à partir d'octobre 1792 (voir chap. II).

<sup>158</sup> *Ibid.*

<sup>159</sup> Sédillez propose de limiter les séances du soir, qui sont « funestes », à deux par semaine. *Archives parlementaires*, t.35, p. 200, séance du 5 décembre 1791.

### 3. Le Comité, auxiliaire de l'Assemblée

Dans un contexte où la représentation nationale doit faire face à la multiplication des dangers et des menaces, les attributions élargies et l'augmentation du nombre de membres permettent au Comité de s'investir sur de multiples fronts. Faisant le lien entre le législateur, l'exécutif et la réalité administrative, le Comité est en effet en interface directe avec les besoins du pays et les dangers qui menacent l'Assemblée. Ses domaines d'intervention sont multiples, qui plus est dans un contexte où l'atonie du pouvoir exécutif facilitait son développement<sup>160</sup>. Ainsi, au cours des douze mois d'existence de la Législative, le Comité est mobilisé pour de très nombreux rapports sur les affaires particulières, mais traite aussi de droit constitutionnel, de droit civil, de droit criminel, d'organisation judiciaire et de police civile et militaire. L'analyse de son activité au service de l'Assemblée permet de suivre plus précisément son implication au sein des grands débats de la Législative, son rôle comme atelier au service des projets qui viennent défendre la Révolution et enraciner ses acquis et, partant, de mieux comprendre l'origine des missions capitales qui lui sont confiées dans l'Assemblée suivante, à partir de mars 1793 (voir chap. IV).

Dans un premier temps, les travaux confiés au Comité de législation paraissent assez éloignés de sa finalité originelle, c'est-à-dire la réforme des lois. Dans une Assemblée en proie aux nombreuses et virulentes divisions alors que se structurent les premières oppositions, acrimonies et haines, les députés cherchent avant tout à déterminer un mode de fonctionnement qui préserve la dignité de l'institution et lui permette de mener à bien les nombreux travaux entrepris dans une France révolutionnée. C'est ainsi que, face au tumulte et aux prises de paroles intempestives, elle décrète le 12 janvier 1792 que nul ne sera entendu s'il n'est placé dans le tableau de l'ordre du jour de la séance. C'est à son Comité de législation qu'elle confie la lourde responsabilité de faire un rapport sur la manière de régler et de maintenir l'ordre du jour. Hérault de Séchelles, au nom du Comité, présente ainsi le 26

---

<sup>160</sup> Albert Mathiez a d'ailleurs souligné que l'épisode de Varennes conduit à un accroissement de l'activité et de l'importance des comités dans la gestion des affaires. Albert Mathiez, *La Révolution française*, 12e Éd, t. 1, Paris, Éditions Denoël, 1960, p. 315.

janvier un rapport sur le meilleur ordre à suivre dans les travaux de l'Assemblée. Il propose une commission centrale de cinq personnes, renouvelables tous les quinze jours, qui sera chargée de faire un tableau trimestriel des travaux accomplis et à faire.

Le Comité de législation de la Législative est aussi une « arme » de l'Assemblée dans la lutte sourde qui l'oppose à un pouvoir exécutif au mieux récalcitrant, voire franchement hostile ; en témoigne le rapport de Garran de Coulon qui, au cours de la séance du 29 octobre 1791, recommande et obtient que les substitués élus par le peuple et les commissaires du roi aient le même statut et la même qualification dans l'organisation judiciaire. Quelques jours plus tard, le 10 novembre, le Comité est chargé de présenter à l'Assemblée, sous huit jours, un projet de décret sur le mode de poursuivre les responsabilités des ministres, à la loyauté parfois considérée comme douteuse. Le Comité est ainsi une cheville ouvrière de la mise en œuvre de la Haute Cour nationale instituée par l'article 23 de la constitution de 1791. Cette cour, bien connue grâce aux travaux de Michel Pertué<sup>161</sup>, devait être formée des membres du Tribunal de cassation et de hauts jurés qui avaient à charge de connaître, après un décret d'accusation du corps législatif, les délits des ministres et agents principaux du pouvoir exécutif ainsi que des crimes qui attaqueraient la sûreté générale de l'État. Dès le 12 novembre 1791, le Comité est mobilisé pour établir la liste des vingt-quatre hauts jurés désignés conformément au décret relatif à la formation de la Haute Cour adopté deux jours plus tôt, mais aussi pour présenter un projet de proclamation pour la convocation de cette Haute Cour. Plus tard, ses membres sont sollicités pour proposer un règlement intérieur de la maison de justice près la Haute Cour nationale, règlement qui est adopté par l'Assemblée le 23 juillet 1792. Le Comité est ici à l'œuvre dans la formation d'une première juridiction d'exception, une mission qui lui sera de nouveau confiée en mars 1793 lorsqu'il sera question d'établir un Tribunal révolutionnaire pour juger des crimes attentatoires à la souveraineté du peuple et à la République qu'on veut fonder (voir chap. IV).

Il faut cependant, encore une fois, se garder de toute vision téléologique et ne pas voir dans cet affrontement avec l'exécutif les prémices de sa « décapitation », de son absorption dans la Convention, centre unique de l'impulsion des lois, ou encore les germes

---

<sup>161</sup> Voir par exemple Michel Pertué, « La Haute Cour nationale dans la constitution de 1791 », *op. cit.*, p. 159-169.

de la mutation du Comité vers un comité de gouvernement (voir chap. V). En effet, la défiance croissante entre l'exécutif et le législatif n'empêche pas une collaboration entre ministres et comités, notamment pour faire face aux troubles. Bigot de Préameneu, au nom des comités de législation et de surveillance, propose ainsi au cours de la séance du 15 mai 1792 deux projets sur les mesures de police dans Paris à la suite d'une demande du ministre de l'Intérieur<sup>162</sup>. Nous ne retrouvons par ailleurs, dans les prises de paroles recensées dans les *Archives parlementaires*, aucune attaque frontale contre les ministres de la part des membres du Comité.

Enfin, le Comité est mobilisé dans les sujets importants qui préoccupent les législateurs d'une France en proie à une violence et à une instabilité croissante, en témoignent ses nombreux rapports sur la question des troubles religieux et des émigrés. En effet, la Constitution civile du clergé, adoptée par l'Assemblée nationale constituante le 12 juillet 1790 et sanctionnée le 24 août, puis l'exigence du serment, avaient créé d'importantes lignes de fracture entre jureurs et non-jureurs et attisé les premières haines durables et structurelles de la Révolution. Dans un pays en proie aux troubles soulevés par un clergé réfractaire toujours plus menaçant, l'Assemblée réclame des mesures contre ceux qui sont de plus en plus considérés comme des ennemis de l'intérieur. Le 26 octobre 1791, face à l'aggravation de la situation, Ducos, soutenu quelques instants plus tard par Claude Fauchet, évêque de Caen, réclame à la tribune une loi qui réprime les délits causés par « le fanatisme turbulent de quelques prêtres et la pieuse crédulité du peuple ». Ces appels sont entendus par l'Assemblée qui charge alors son Comité de législation de lui présenter « toute affaire cessante » un décret contenant les moyens de réprimer et de faire cesser les difficultés occasionnées dans le royaume par les « prêtres perturbateurs du repos public ». Un premier rapport est présenté le 14 novembre par Veirieu qui, au nom du Comité, se charge de dresser la liste des mesures à prendre concernant les prêtres réfractaires. Il y demande notamment que tout fonctionnaire payé prête serment. Bigot de Préameneu son collègue au Comité, rappelle immédiatement après lui que trente membres du Comité ont travaillé tard dans la

---

<sup>162</sup> Il est intéressant de voir le Comité ici à la manœuvre sur des questions de police et de sûreté générale. Ses compétences sont donc déjà vastes et ne se bornent pas, loin s'en faut, à la réforme de la législation d'Ancien Régime.

nuit à la présentation du projet sur les prêtres séditieux avant sa présentation à l'Assemblée. Cette remarque est intéressante, car, au-delà d'un renseignement sur l'assiduité des membres du Comité, elle montre que l'implication dans les travaux collectifs n'était pas le fait de quelques juristes érudits ou plus disponibles que les autres, mais bien de la majorité des membres désignés pour siéger au Comité.

Cependant, considérant que ce projet n'est pas satisfaisant en l'état, les députés choisissent néanmoins de ne pas délibérer dessus. L'Assemblée décide en outre, le 15 novembre, dans une procédure extraordinaire que nous n'avons relevée qu'une seule fois, de diviser son Comité de législation en quatre sections pour obtenir quatre avis différents. Le lendemain est accordée la priorité au projet présenté au nom de la troisième section par François de Neufchâteau. Son rapport souligne la nécessité de respecter une délicate ligne de crête entre libertés d'opinion et lutte contre les éléments séditieux. Avec quelques modifications, les 16 articles du projet sont acceptés par l'Assemblée le 23 novembre. Quatre jours plus tard, l'Assemblée législative somme tous les prêtres réfractaires de prêter serment. Cette politique, complétée par le décret voté le 29 novembre qui porte que tout prêtre réfractaire ne pouvait invoquer les droits de la Constitution, suscite de violentes oppositions en province et dans les campagnes. Le roi y oppose son veto, accentuant davantage encore le conflit entre les législateurs et la monarchie.

Les émigrés sont également l'objet d'une vigilance accrue de l'Assemblée qui s'appuie sur son Comité de législation pour formuler les premières mesures répressives. Dès le 8 novembre 1791, Ducastel présente au nom du Comité un premier projet sur la question des émigrés. Il y distingue deux classes : ceux qui se rassemblent sur les frontières, contre lesquels il faut prendre des mesures spéciales, et les autres qui sont « à regretter, mais non à punir ». Son collègue Gorguereau trouve cependant que le projet du Comité n'est pas assez sévère et propose de prendre des mesures contre tous les émigrés qui « seront suspects de mauvaises attentions contre la patrie ». La rupture avec une attitude que l'on peut considérer comme conciliante intervient à l'hiver 1792, alors que les rassemblements aux frontières menacent la jeune révolution. Ainsi, si la Constituante élude longtemps la question de la gravité et du caractère répréhensible de ce statut, la Législative franchit ce pas en proclamant, le 9 février 1792, le séquestre des biens des émigrés. Elle se tourne alors vers

son Comité de législation qui est chargé de préparer un monde d'exécution de ce décret et de réfléchir aux exceptions<sup>163</sup>. Si pour l'heure, l'objectif n'est pas tant de sanctionner l'émigré fautif que de hâter son retour, le Comité produit en quelques semaines un rapport qui accompagne l'Assemblée dans sa trajectoire révolutionnaire, dans la lutte de plus en plus ouverte et armée entre partisans des changements et ceux qui les condamnent. C'est sur ces bases que la Convention et son Comité de législation construisent quelques deux plus tard deux des grandes lois d'exception : la loi du 29 mars 1793 contre les émigrés et la loi 17 septembre 1793, plus connue sous le nom de « loi des suspects » (voir chap. IV).

Par ses rapports et l'investissement considérable de ses membres<sup>164</sup>, le Comité peut bien être considéré dès la Législative comme un atelier de la loi révolutionnaire et un bras armé de l'Assemblée face à ses ennemis à l'intérieur comme à l'extérieur du royaume. Dans le domaine de la législation civile, le Comité de législation se distingue néanmoins par un investissement très faible en faveur de réformes pourtant attendues<sup>165</sup>.

#### 4. Sur la législation civile, un comité sobre en innovation

L'historiographie comme les sources à la disposition du chercheur dressent un tableau nuancé des projets et réformes civiles qui furent, du moins jusqu'à la Révolution du 10 août, particulièrement peu nombreux. Qualifiée de « prudente, voire attentiste<sup>166</sup> » par Jean-Louis Halpérin, cette démarche serait le reflet d'une volonté de ne pas compromettre les chances

---

<sup>163</sup> Rapport de Sédillez, présenté au nom du Comité de législation, le 5 mars 1792. Le rapport du Comité aboutit à la loi du 30 mars–8 avril 1792 qui organise cette séquestration.

<sup>164</sup> Roberto Martucci évoque le travail de rédaction de Lepeletier, enfermé dans son cabinet pendant des nuits, plusieurs fois endormi sur ses papiers à l'aube et que son domestique réveillait le matin pour la séance de l'assemblée. De cet acharnement au travail, il reste une trace dans le procès-verbal de la séance du dimanche 22 mai 1791 qui évoque le fait qu'un cours de la séance « un membre du Comité de judicature a commencé un rapport sur le Code pénal ; mais se trouvant fatigué, le rapport a été interrompu », dans Roberto Martucci, « En attendant Le Peletier de Saint-Fargeau : la règle pénale au début de la Révolution », *art. cit.*, p.101.

<sup>165</sup> Les demandes sont certes moins nombreuses que pour la législation criminelle, mais les pétitions affluent en cette année 1791. Celle-ci sont conservées pour l'essentiel dans A. N., D/III/382.

<sup>166</sup> Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil, op. cit.*, p. 98.

de succès de la Révolution par des réformes trop hâtives<sup>167</sup>. Cette retenue n'en est pas moins étonnante. En effet, la division en huit sections du Comité mettait bien la législation civile à l'ordre du jour. Cependant, la radicalisation croissante des oppositions au sein de la salle du Manège, comme la montée de périls toujours plus nombreux, empêchent l'Assemblée de trouver la ligne équilibrée qui lui permette de conformer régime des lois et régime des mœurs. Au cours des douze mois de son existence, la Législative n'a pas souhaité se confronter à d'importants bouleversements et préfère se laisser guider par des initiatives personnelles puis par la pression des événements. Garran de Coulon obtient certes de l'Assemblée un appel à tous les citoyens français et étrangers afin qu'ils « aident les députés à donner à la nation un code de lois digne d'un tel peuple et du siècle dans lequel nous vivons <sup>168</sup> », mais cette enquête resta sans suite et aucun projet concret ne vit le jour sous cette Assemblée. Du reste, cet appel aussi vague que général peut témoigner du peu d'empressement ou encore du manque de conviction dont faisait preuve la représentation nationale nouvellement formée. Pastoret, membre du Comité, a beau jeu de prendre, avec Oudot, la défense des enfants naturels, l'Assemblée passe à l'ordre du jour et se contente de transmettre à son Comité de législation les nombreuses pétitions qu'elle reçoit à ce sujet. Ce n'est véritablement qu'en l'an II que la question de la codification générale sera remise au premier plan des préoccupations des Conventionnels (voir chap. III).

La chute des Tuileries permet néanmoins à quelques réformistes de se faire entendre alors que, dans un contexte de violences, l'Assemblée choisit de multiplier les concessions au mouvement révolutionnaire radical et à la Commune de Paris. Ces avancées se font souvent à l'encontre des positions plus prudentes des juristes du Comité de législation. Il en est ainsi sur la question épineuse des successions, présentée au cours du mois d'août. Les députés décident en effet de passer outre les réticences de certains de leurs membres et notamment des juristes du Comité. Ainsi, le 25 août 1792, à Ducastel qui tentait de temporiser sur les velléités de l'Assemblée de supprimer les substitutions et d'instaurer l'égalité des partages successoraux, Delacroix rétorque que l'Assemblée « n'a pas besoin

---

<sup>167</sup> « Le désir de la majorité des Constituants de terminer la Révolution en 1791 les a manifestement retenus dans la voie d'une réforme de la société. Il convenait, selon les plus sages, de faire une *pause* dans les réformes », *Ibid.*, p. 84.

<sup>168</sup> *Archives parlementaires*, t. 34, p. 240, séance du 2 octobre 1791.

d'un rapport de son Comité de législation<sup>169</sup> ». Quelques jours plus tard, le 28 août 1792, l'Assemblée adopte, cette fois-ci avec l'accord de Ducastel, une nouvelle accélération dans la réforme du droit de la famille. Suite aux attaques de Cambon contre les « vices de notre législation à l'égard de ce qu'on appelle les fils de famille »<sup>170</sup>, l'Assemblée vote en effet un décret de principe, affirmant que les majeurs de plus de vingt-et-un ans ne seraient plus soumis à la puissance paternelle. Deux jours plus tard, le 30 août, l'Assemblée vote le principe du divorce. Au cours de cette même séance, Grangeneuve intervient sur la question de l'adoption et l'assemblée charge son comité de lui faire *incessamment*<sup>171</sup> un rapport sur la question. De toute évidence, l'heure n'était plus à la modération et à la prudence. Cette façon de « mettre l'épée dans les reins » du Comité de législation, en adoptant des textes forts, mais sans dispositif, puis de renvoyer au Comité la mission de présenter au plus vite les moyens de les mettre en œuvre, est tout à fait symptomatique des relations entre la Convention et le Comité de législation au plus fort de l'exception politique de l'an II (voir chap. IV).

La question du divorce est le dernier élément à l'ordre du jour du Comité de législation de l'Assemblée législative. Son examen avait commencé le 15 février 1792 à la suite d'un rapport présenté par Muraire au nom du Comité. Ce dernier, en s'appuyant sur de nombreuses références à Théodose, Justinien, Hénault ou encore Malesherbes, présente le travail du Comité comme fondamental pour « consolider le nouvel ordre des choses. » Le débat, jusqu'au tournant d'août 1792, est marqué par l'attitude particulièrement précautionneuse des législateurs, attitude qui se retrouve dans de nombreuses discussions<sup>172</sup>. Les échanges sur la question du mariage l'illustrent bien. Ainsi, alors qu'elle devait s'attacher à définir précisément les contours du nouveau texte de loi, l'Assemblée décida d'écarter toute définition du mariage, sous prétexte bien commode que « tout le monde sait ce que c'est que le mariage<sup>173</sup>. » Sédillez, qui s'exprime ici, n'est pas le seul

<sup>169</sup> *Archives parlementaires*, t. 48, p. 712, séance du 25 août 1792.

<sup>170</sup> Cette importance donnée aux « fils de famille » est soulignée dans Anne Verjus, *Le bon mari. Une histoire politique des hommes et des femmes à l'époque révolutionnaire*, Paris, Fayard, 2010, p. 105-120.

<sup>171</sup> *Archives parlementaires*, t. 49, p. 117, séance du 20 août 1792. Nous soulignons.

<sup>172</sup> Jean-Louis Halpérin, « Le droit privé de la Révolution : héritage législatif et héritage idéologique », *Annales historiques de la Révolution française*, n°328, 2002, p. 135-151.

<sup>173</sup> *Archives parlementaires*, t. 48, p. 712, séance du 20 août 1792.

membre du Comité de législation à faire preuve de réticence et d'hésitations au cours de ces débats sur les lois civiles. Ainsi, lors de l'examen sur la loi du divorce, François de Neufchâteau évoque ses craintes que cette mesure n'alimente les troubles religieux, et son collègue Guadet ajoute qu'il fallait sur une mesure d'une telle nouveauté prendre le temps d'instruire le peuple.

Ce n'est que le 7 septembre 1792 que Robin présente, au nom du Comité, un nouveau rapport et un projet de loi sur le divorce, rapport qui figure à l'ordre du jour les 14, 15, 18 et 19 septembre avant d'être adopté le 20 septembre « sans aucun débat sérieux », d'après Philippe Sagnac<sup>174</sup>, « rapide, mais pas inexistant » d'après Jean Louis Halpérin<sup>175</sup>. Il est certain que la discussion, très consensuelle comme rappelle Gérard Noiriel, se déroula dans un rythme soutenu, dans une Assemblée soudainement pressée d'achever ce qui avait été commencé<sup>176</sup>. Il est cependant probable que tous les détails des discussions n'aient pas été relevés dans la presse ou dans les procès-verbaux. Du reste, l'Assemblée ne réunit en août-septembre 1792 qu'une minorité des députés élus en 1791, une minorité qui, par conviction ou par calcul, pensait certainement que la loi sur le divorce répondait aux attentes du peuple parisien, tout comme l'abolition des privilèges avait répondu aux exigences des paysans et mis fin aux troubles de la Grande Peur. Le Comité de législation paraît néanmoins avoir travaillé d'arrache-pied pour donner le maximum de cohérence au projet définitif. Dans ce contexte particulier, le vote de la loi sur le divorce peut être considéré comme une stratégie législative pour faire face à l'aggravation constante de la situation depuis la journée du 20 juin qui met en branle la colère du peuple de Paris, colère qui se manifeste le plus tragiquement lors des massacres de septembre 1792 qui voient l'exécution sans procès de nombreux prisonniers considérés comme suspects.

---

<sup>174</sup> Philippe Sagnac, *La législation civile de la Révolution française (1789-1800). Essai d'histoire sociale*, op. cit., p. 287. Voir aussi Marcel Garaud, *La Révolution française et la famille*, Paris, Presses universitaires de France, 1978, p. 203 – 212.

<sup>175</sup> Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil*, op. cit., p. 103.

<sup>176</sup> Gérard Noiriel, « L'identification des citoyens. Naissance de l'état civil républicain » *Genèses*, 1993, n° 1, p. 4-11.

### C. Le Comité de législation et la transition institutionnelle de l'été 1792

Entre la journée du 10 août et l'entrée dans un nouveau régime en septembre 1792, le passage de la monarchie constitutionnelle à la République se fait davantage sous l'angle de la rupture que de la transition. Il importe de s'interroger sur le rôle du Comité de législation au cours de cette période charnière de la révolution qu'est l'été 1792. En effet, si l'exécutif est « décapité » par la Révolution du 10 août, quel rôle incombe désormais aux comités chargés de préparer la loi et de veiller à son application en cette période où la constitution devient caduque ?

Les dernières semaines de la Législative, au cours d'une période qui s'étend de la journée révolutionnaire du 20 juin à la naissance de la Convention nationale le 21 septembre 1792, sont marquées par une double volonté. Dans un premier temps, il s'agit de garantir la sûreté et la sécurité des citoyens, des propriétés, comme des institutions issues de la Constitution de 1791. Dans un second temps, qui découle du premier, l'Assemblée doit canaliser et guider ses travaux afin de mettre fin aux troubles intérieurs comme extérieurs et combler le vide institutionnel hérité de la journée révolutionnaire du 10 août.

En cette fin d'été 1792, période de grande confusion politique et de fragmentation de l'opinion, le Comité de législation s'investit pour maintenir l'ordre dans le territoire. Fort de son expertise, le Comité est chargé, le 20 juillet 1792, d'examiner les lois relatives aux réquisitions de la force publique et aux moyens de maintenir l'ordre dans les tribunaux de la nation. L'enjeu est de taille : il s'agit de défendre la légitimité de l'Assemblée alors que les tribunaux constituent les projections très locales du pouvoir central. Louvet, au nom du Comité, présente ainsi deux rapports et projets de décret. Le premier, adopté le 5 août 1792, impose aux fonctionnaires partagés entre leur devoir d'État et leurs obligations militaires de rester au poste où ils sont le plus utiles. Le second, adopté le lendemain, permet d'établir quels sont les tribunaux compétents pour connaître des troubles contre-révolutionnaires survenus dans la Mayenne et les charge d'y rétablir l'ordre sans délai.

Après le 10 août, le Comité est la cheville ouvrière de deux mesures emblématiques qui consacrent dans le droit la fin d'un pouvoir exécutif détenu par le monarque. Le 17 août 1792, une semaine après la chute des Tuileries, le Comité se charge en effet de présenter un

rapport à l'Assemblée sur la suspension, dans les tribunaux, des commissaires du roi qui sont remplacés par des « Commissaires du pouvoir exécutif » aux contours indéfinis. En ce mois d'août porteur d'une seconde révolution, l'Assemblée acte la rupture de constitutionnalité et son Comité de législation s'engage déjà sur la voie de cette transition. Il en va de même dix jours plus tard, le 27 août 1792, alors que, dans un décret relatif à la publicité des séances des corps administratifs et municipaux, l'Assemblée charge son Comité de législation de lui présenter un rapport sur la publicité des séances des « Directoires et Conseils généraux d'administration, Corps municipaux et Conseils généraux des Communes »<sup>177</sup>. Passée la Révolution du 10 août, la constitution de 1791, qui reconnaissait au roi le titre de « chef suprême de l'administration générale du royaume », ne s'applique plus. L'heure est à la sévérité, une sévérité perceptible dans les travaux du Comité. Ainsi le 29 août, Louvet présente un rapport sur la question de savoir si crimes jugés par Haute Cour peuvent être présentés en cassation<sup>178</sup>. Le Comité défend la négative. Louvet et Robin combattent les quelques objections. L'Assemblée adopte, sans modifications, leur proposition.

Légiférer en période de troubles n'empêche cependant pas le Comité de faire preuve d'un attachement marqué au légalisme et au respect de la procédure. Le 17 août, après consultation d'un rapport de son Comité de législation, l'Assemblée décide ainsi l'élargissement du citoyen Paul Miette, détenu dans les prisons de l'hôtel de la Force, « considérant qu'aucun citoyen français ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi faite et promulguée qu'antérieurement au délit commis<sup>179</sup> ». Le Comité défend ici, malgré de vifs débats au sein même de l'Assemblée, le principe de non-rétroactivité des lois consacré par le Code pénal. Une position forte, mais qui sera durement mise à l'épreuve dès l'année suivante (voir chap. IV). Dans cette période de fortes turbulences, le Comité s'attache enfin à défendre l'importance de légiférer dans des cadres institutionnels établis et validés par le peuple. Lanjuinais, membre du Comité de législation, appelle ainsi à la retenue lors d'un débat sur l'avenir des tribunaux en place. Il prend la parole quelques jours avant l'abolition

<sup>177</sup> Grégoire Bigot, *La fonction administrative : d'une fonction subordonnée à une fonction souveraine (1789-1814)*, *Mélanges en l'honneur d'André-Hubert Mesnard*, Paris, EJA, 2006, p. 301-308.

<sup>178</sup> *Archives parlementaires*, t. 49, p. 95, séance du 29 août 1792.

<sup>179</sup> Décret pour mettre en liberté Paul Miette détenu dans les prisons de l'hôtel de la Force, 17 août 1792, *Procès-verbal imprimé*, t. 12, p. 376.

effective du 21 septembre et s'adresse ainsi à ses collègues : « Vous avez aboli précipitamment la royauté ; c'est que ce vœu était dans tous les cœurs ; mais prenez-y garde, si vous ne mûrissiez pas vos lois, on ne les exécutera pas ; on les méprisera et on vous méprisera vous-mêmes<sup>180</sup> ». Cette injonction est indéniablement entendue par le Comité de la Convention.

\*

En période de troubles et de tensions accrues, les comités de législation qui se succèdent s'imposent par leur efficacité et leur expertise comme des auxiliaires efficaces des deux premières Assemblées révolutionnaires. Tout au long de ces tumultueuses semaines, les membres accomplissent un travail considérable pour faire face notamment aux menaces soulevées par les prêtres réfractaires et les émigrés. Sur la question de la législation civile qui devait être son objectif premier, le Comité, en raison des circonstances exceptionnelles et des réticences de ses divers membres, reste sobre en innovation. Les titulaires, prudents, s'attachent à maintenir le fragile équilibre entre les règles conservées de l'Ancien Régime et les acquis de la Constituante, une position délicate qui est aussi celle du Comité jusqu'à la fin de la Convention (voir chap. III). Ainsi, sans affirmer que l'intense activité de ses titulaires, les effectifs toujours plus importants des comités ou encore ses champs d'action toujours plus vastes préparent l'avènement du « comité de gouvernement » de 1794, on peut néanmoins voir dans les tâches qui lui sont confiées aux premiers jours de la Révolution les prémices des principales lignes de force qui guideront son action dans les premières années de l'ère républicaine.

---

<sup>180</sup> *Archives parlementaires*, t. 52, p. 87, séance du 16 septembre 1792.



## **Chapitre II : Métamorphose d'un comité : les organisations successives du Comité de législation civile, criminelle et de féodalité de la Convention nationale<sup>181</sup>**

« Ce qu'on ne peut faire dans la Convention, on le fait dans le Comité. C'est là qu'on examine les pièces ligne à ligne ; c'est là que, lorsque la justice et l'humanité violées font entendre leurs réclamations, on rédige des décrets pour faire exercer des actes dignes de vous.<sup>182</sup> »

Philippe-Laurent Pons de Verdun, séance du 18 nivôse an III (7 janvier 1795)

Le 20 septembre 1792, les Conventionnels présents à Paris sont invités par l'archiviste Armand-Gaston Camus à se réunir dans une salle du château des Tuileries. Le lendemain, à la suite de la proposition de Collot d'Herbois, les députés décrètent à l'unanimité l'abolition de la royauté puis décident, le 22 septembre, de dater les actes publics de l'an I de la République. Le même jour, tous prêtent serment non plus au roi, mais à la Nation. Enfin, le 25 septembre, la Convention décrète la « République une et indivisible. »

---

<sup>181</sup> Ce titre est une référence, en même temps qu'un hommage, aux travaux de Maria Betlem Castellà i Pujols. Voir Maria Betlem Castellà i Pujols, « Métamorphoses d'un comité : le Comité des pétitions et de correspondance sous la Convention nationale », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012.

<sup>182</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 111, p. 459, séance du 21 nivôse an III (10 janvier 1795).

Les symboles sont forts, les décisions presque unanimes. Pourtant, le pays est divisé et la légitimité de la nouvelle Assemblée particulièrement fragile. Renversé par l'insurrection du 10 août, le roi attend de connaître son sort. Au-dehors, les massacres de septembre reflètent l'impuissance des autorités à canaliser la violence populaire. La Commune de Paris, la Convention et le Conseil exécutif provisoire tentent chacun d'imposer leur prééminence au sein d'une République dont le fonctionnement reste entièrement à définir. Enfin, sur le front, la fragile victoire de Valmy ne met pas fin à la menace d'une invasion. L'avenir de la Révolution est plus que jamais incertain, alors que se multiplient les menaces.

Dès lors, il faut rapidement se remettre au travail et répondre aux nombreuses sollicitations qui arrivent chaque jour à l'Assemblée. Dans cette perspective, la Convention va s'appuyer, comme les assemblées précédentes, sur un dense réseau de comités. En tout, ce sont 23 comités qui sont progressivement créés au cours du mois d'octobre. Dans un rapport qu'il soumet à ses collègues, Eugène Gossuin, président du Comité des pétitions et de correspondance, distingue deux types de comités parmi les 23 recensés : ceux « dont les fonctions sont relatives au régime intérieur de la Convention nationale » et ceux « occupés au régime général de la République [...] dont les fonctions embrassent toutes les parties du gouvernement ». Le Comité de législation, créé le 2 octobre, est compris dans cette dernière catégorie<sup>183</sup>. Ce nouveau Comité « fusionne » deux comités de la Législative. Il prend le nom de Comité de législation civile, criminelle et de féodalité<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> A.N., AD/I/38, Dossier B, Comités et commissions, 1790-an XIII.

<sup>184</sup> D'autres exemples de regroupement existent. En octobre 1792, les commissaires inspecteurs de la salle forment un nouveau Comité conjointement avec les inspecteurs du secrétariat de l'imprimerie ; le Comité des pétitions fusionne avec la commission de correspondance pour former le Comité des pétitions et de correspondance, la Commission extraordinaire des douze intègre le Comité de surveillance pour former le Comité de sûreté générale. Le nouveau et puissant Comité des finances de la Convention regroupe lui trois comités établis par la Législative, à savoir le Comité de l'ordinaire des finances, le Comité de l'extraordinaire et le Comité des assignats et monnaies. L'exemple le plus intéressant de cette évolution-crédation continue tout au long des assemblées révolutionnaires nous est donné par le Comité d'agriculture et du commerce. En 1790, il se nomme Comité d'agriculture et de commerce. En 1792, il se scinde en un Comité d'agriculture et un Comité de commerce. En l'an II, on retrouve un comité unique, mais élargi : le Comité d'agriculture, commerce, ponts et chaussées, navigation intérieure. Le décret de fructidor an II en fait trois comités : comité d'agriculture et des arts, comités de commerce et des approvisionnements ; comités des travaux publics.

Le 4 octobre, quarante-huit membres sont désignés pour y siéger ainsi que quatorze suppléants. L'étude de ces membres s'impose pour mieux comprendre le travail d'un groupe que l'on pourrait à tort considérer comme des juristes « hors-sol » (I). Par la suite, nous soulignerons que l'évolution de l'organisation interne de ce comité, l'organisation rigoureuse des séances, l'adoption de nouveaux locaux sont autant d'éléments qui permettent de mettre en lumière l'adaptation constante du Comité de législation face aux défis qui se présentent et aux missions qui lui sont confiées (II). L'étude du personnel à disposition des membres du Comité, dont le nombre va plus que doubler entre vendémiaire an III et ventôse an III, passant de 75 à plus de 150 employés, reflète également ces mutations progressives ainsi que son nouveau statut après l'été 1794 (III).

## I. Des hommes et des idées, la composition du Comité entre 1792 et 1795

L'étude de la composition de Comité de législation<sup>185</sup> dans une perspective à la fois synchronique et diachronique permet, comme le rappelle Annie Jourdan, de rendre « leurs pleines responsabilités à des personnages jugés secondaires, qui n'en pesaient pas moins sur les décisions et sur le cours de la Révolution<sup>186</sup> ». Dans cette perspective, plusieurs questions se posent à l'historien. Quels sont les différents modes de nomination ? La constitution du Comité est-elle un enjeu politique pour les différents « groupes » ? L'évolution de sa composition s'explique-t-elle par les changements d'équilibres politiques au sein de l'Assemblée ? Quels sont les impacts des grandes « journées » révolutionnaires de la période, à l'exemple de la crise du 31 mai – 2 juin ou du 9 thermidor an II sur la composition du Comité et le devenir de ses titulaires ?

---

<sup>185</sup> Au sein de la série D/III, nous pouvons mobiliser à l'appui de cette enquête les Registres D/III/\*/1 à D/III/\*/52, les cartons D/III/360, 380, 381, 391 qui contiennent les procès-verbaux du Comité, les documents sur le personnel et le travail des bureaux, mais aussi la série C – Assemblées nationales et notamment C/I/\*65 à C/I/\*95 : Procès-verbaux des séances et C/II/\*17 à C/II/\*21. Relevés des décrets de la Convention. Le recensement des membres du Comité de législation s'avère cependant difficile en raison de l'absence de dénombrement précis dans les archives du Comité et de la Convention, au sein des *Procès-verbaux de la Convention* ou dans les *Archives parlementaires*.

<sup>186</sup> Annie Jourdan, « La Convention ou l'empire des lois », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012, p. 17.

Il s'agit dès lors dans un premier temps d'interroger l'homogénéité et la collégialité d'un groupe qui présente des caractéristiques communes (A). Celui-ci, comme le montre une analyse des prises de position et des parcours individuels de ses membres, n'en est pas moins divisé et subit les tensions politiques qui secouent la Convention tout au long de l'an II (B). L'idée d'un comité « refuge », de juristes au-dessus des luttes, doit donc être relativisée. Enfin, l'étude des procès-verbaux et des responsabilités des titulaires nous invite à soulever la question de la participation effective aux travaux du Comité de ses très nombreux membres (C).

#### A. Entrants et sortants

Le 2 octobre 1792, la Convention décide que son Comité de législation civile, criminelle et de féodalité aurait 48 membres<sup>187</sup>. Chaque député est invité à choisir le ou les comités au sein desquels il souhaite s'investir. Le décret précise ainsi que :

« Sera placée une boîte aux deux entrées principales de la salle ; chaque député y déploiera un billet contenant son nom et la désignation du Comité auquel il se croira propre, en observant de mettre autant de billets qu'il désignera de comités.

Les boîtes seront ouvertes dès demain, jusqu'à vendredi, 5 de ce mois, à midi. La liste des candidats sera imprimée et distribuée samedi matin. Il sera procédé à la nomination de chaque comité d'après l'ordre sur lequel ils seront classés sur une liste imprimée qui sera distribuée demain avant la séance. »

Les membres des différents comités sont désignés le 14 octobre. Les résultats sont cependant souvent mal compris par les députés qui se retrouvent, visiblement à leur corps défendant, membres de plusieurs comités. Plusieurs courriers adressés à Garran de Coulon, premier président du Comité, en témoignent : « Je m'empresserais, citoyen collègue, de répondre à votre invitation de me rendre aux séances de votre comité, si je n'étais pas

---

<sup>187</sup> Décret du 2 octobre 1792 sur la formation des comités, *Coll. Baudouin*, vol. 33, p 42.

membre de celui des domaines », écrit ainsi Allasœur à son collègue le 9 novembre, ou encore « J'ignorais, président, que je fusse membre du Comité de législation. Je l'apprends à l'instant par votre lettre du 7 de ce mois, et m'empresse de vous informer que je ne puis accepter, étant attaché à un autre comité pour lequel je fais mon option », écrit un autre député<sup>188</sup>.

Dix jours plus tard, le 25 octobre, sur proposition de Gossuin, la Convention décrète que tous ses comités seront renouvelés par moitié tous les deux mois et que le sort seul déciderait des membres qui devraient quitter le Comité de ceux qui devraient y rester<sup>189</sup>. L'analyse des archives du Comité nous montre cependant qu'au cours des premiers mois de la Convention, les renouvellements sont beaucoup plus aléatoires et plus espacés dans le temps. Les dispositions réglementaires restent, comme sous la Constituante et la Législative, soumises à l'empire de la nécessité.

L'étude de l'évolution diachronique et contextualisée de la composition du Comité de législation nous permet néanmoins de dégager trois périodes significatives. La première, d'octobre 1792 au mois de juin 1793 est caractérisée par la relative stabilité des membres qui œuvrent au sein d'un comité de techniciens dont les titulaires sont unis par leur formation juridique (1). Par la suite, au cours de la période qui s'étend de juin 1793 à thermidor an II, le nombre de députés qui participent aux séances diminue fortement. Sa composition semble en outre davantage refléter l'orientation politique de la Convention (2). De fructidor an II (août 1794) à brumaire an IV (octobre 1795) le Comité de législation est renouvelé très régulièrement en vertu de décisions sur le renouvellement régulier des comités, et ce alors même que lui sont confiées des prérogatives nouvelles (3). L'étude de la composition du Comité tout au long de la période conventionnelle invite en dernier lieu à évoquer le rôle de ce comité comme « refuge » des hommes de la Plaine (4).

---

<sup>188</sup> Voir A.N., D/III/380, feuillets 6 et 8.

<sup>189</sup> « La Convention décrète que le renouvellement, par moitié, de ses comités aura lieu dans les deux mois du jour de leur formation ; le remplacement se fera, par la voie du sort, sur la liste des candidats qui se seront inscrits. » *Archives parlementaires*, t. 52, p. 660, séance du 25 octobre 1792.

Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

## 1. Le « premier » comité de la Convention, un comité expérimenté composé de « députés-juristes »

La composition du Comité comme la distribution efficace des travaux était cruciale. Souvent sollicité dans l'urgence<sup>190</sup>, le Comité devait en effet rassembler des informations, les trier et les synthétiser avant de soumettre son interprétation et ses solutions législatives ou exécutives à la Convention. Ce travail est rendu possible à la fois par la solide expérience parlementaire des députés membres du Comité de législation (a), mais aussi par leur formation qui leur permet d'assumer pleinement le rôle de « conseil juridique » de l'Assemblée (b).

### a. Un comité rompu au débat d'Assemblée

Le 14 octobre 1792, la Convention prend connaissance du nom des quarante-huit membres<sup>191</sup> et des quatorze suppléants<sup>192</sup> qui composent ce nouveau Comité.

**Tableau n°1** : Les membres désignés pour siéger au Comité de législation de la Convention (14 octobre 1792).

Membre	Mandat / Département	Qualité / profession en 1789	Mandats précédents
--------	-------------------------	---------------------------------	-----------------------

<sup>190</sup> La formule revient souvent, l'assemblée n'hésitant pas à adopter un ton quasi comminatoire pour presser son comité. Le 5 février, la Convention charge son comité de lui présenter *très incessamment* un rapport, le 23 juillet, elle se fait menaçante : « Aucun travail n'est encore sorti des mains du Comité de législation. » *Archives parlementaires*, t. 58, p. 216, séance du 5 février 1793 et t. 69, p. 375, séance du 23 juillet 1793.

<sup>191</sup> La liste est conservée dans A.N., AD/I/38.

<sup>192</sup> Les députés Allasœur, Bernier, Bion, Boilleau, Bonnier, Chaillon, Chazal, Dumont, Duval, Frécine, Lofficial, Moreau, Pelletier et Réal.

## Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Alquier	Seine-et-Oise	Avocat	Siège sous la Constituante
Azéma	Aude	Avocat	Siège sous la Législative
Baille	Bouches-du-Rhône	N.C.	
Barère	Pyrénées	Avocat	Siège sous la Constituante
Bayle	Bouches-du-Rhône	Employé de bureau	
Bohan	Finistère	Avocat au parlement de Rennes	Siège sous la Législative
Brival	Corrèze	Procureur du roi et sénéchal au présidial	Siège sous la Législative
Cambacérès	Hérault	Avocat	
Charlier	Marne	Avocat	Siège sous la Législative
Chasset	Rhône-et-Loire	Avocat	Siège sous la Constituante
Cochon-Lapparent	Deux-Sèvres	Conseiller au présidial	Siège sous la Constituante
Corbel	Morbihan	Sénéchal de Baud	Siège sous la Législative
Coupé	Oise	Curé	Siège sous la Législative
Couthon	Puy-de-Dôme	Avocat	Siège sous la Législative
Delaunay le jeune	Maine et Loire	Avocat	Siège sous la Législative

## Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Durand de Maillane	Bouches-du-Rhône	Avocat	Siège sous la Constituante
Garran de Coulon	Loiret	Avocat	Siège sous la Législative
Goupilleau (Jean)	Vendée	Notaire	Siège sous la Constituante
Goupilleau (Philippe)	Vendée	Avocat	Siège sous la Législative
Gossuin	Nord	Avocat devant le Parlement de Flandre	Siège sous la Législative
Guadet	Gironde	Avocat	Siège sous la Législative
Guimberteau	Charente	Avocat	Siège sous la Législative
Ingrand	Vienne	Avocat	Siège sous la Législative
Lacroix	Haute-Vienne	Notaire	
Lanjuinais	Ille-et-Vilaine	Avocat	Siège sous la Constituante
Laplaigne	Gers	Avocat	Siège sous la Législative
Larivière	Calavados	Avocat	Siège sous la Législative
Lavicomterie	Paris	Écrivain / Poète	
Le Malliaud	Morbihan	Avocat	
Lepeletier	Yonne	Conseiller au Parlement de Paris	Siège sous la Constituante

## Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Lindet (Jean-Baptiste Robert)	Eure	Avocat	
Louvet	Somme	Avocat	Siège sous la Législative
Mailhe	Haute-Garonne	Avocat	Siège sous la Législative
Marquis	Meuse	Avocat	Siège sous la Constituante
Matthieu	Oise	Avocat	
Morisson	Vendée	Avocat	Siège sous la Législative
Osselin	Paris	Avocat	
Philippeaux	Sarthe	Avocat	
Piorry	Vienne	Avocat	Siège sous la Législative
Pons	Meuse	Avocat au Parlement de Paris	
Robespierre l'aîné	Paris	Avocat	Siège sous la Constituante
Saladin	Somme	Avocat	Siège sous la Législative
Sautereau	Nièvre	Avocat	Siège sous la Législative
Tallien	Seine-et-Oise	Clerc de procureur	
Thuriot	Marne	Avocat	Siège sous la Législative

## Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Vadier	Ariège	Avocat	Siège sous la Constituante
Vergniaud	Gironde	Avocat	Siège sous la Législative
Vernier	Jura	Avocat	Siège sous la Constituante

Bien que tous les députés désignés n'aient pas siégé au Comité, l'étude de la composition arrêtée par la Convention nous permet de souligner plusieurs éléments. Tout d'abord, le Comité nouvellement formé est marqué par une volonté de synthèse entre les deux organes de l'Assemblée précédente : les comités de féodalité et de législation civile et criminelle de la Législative. Le Comité nouvellement formé intègre en effet, parmi ses 48 membres, presque la totalité des membres du Comité de féodalité qui ont été réélus à la Convention. En effet, des 28 membres que compte ce comité sous la Législative<sup>193</sup>, neuf sont réélus à la Convention, parmi lesquels huit intègrent le Comité de législation<sup>194</sup>. Seul Juste Rameau de La Cérée, député de la Côte-d'Or, intègre en sa qualité de propriétaire terrien le Comité d'agriculture également formé en octobre 1792. Cet effort de synthèse, de fusion, montre bien qu'il n'était pas question de supprimer le Comité de féodalité que l'on aurait pu considérer, en République, comme inefficace, obsolète ou ayant effectué l'essentiel de sa tâche. Au contraire, il semble que les Conventionnels aient jugé utile sinon nécessaire de réunir les efforts de deux comités jugés proches pour affronter les nombreuses difficultés juridiques posées par la transition républicaine et la fin de la féodalité (voir chap. III).

Le Comité nouvellement formé peut en effet s'appuyer sur des députés expérimentés, habitués aux usages et aux tribulations des débats d'Assemblée. Douze membres désignés ont siégé sous la Constituante et deux, Lanjuinais et Philippeaux, étaient déjà investis dans

<sup>193</sup> Les députés Brival, Deusy, Frécine, Guimberteau, Lautour du Chatel, Lecrue, Le Malliaud, Limousin, Rameau, Regnault-Beaucaron, Rolland, Vacher, Chaufton, Darneuilh, Inizan, Laboissière, Rochoux, Journault, Deusy, Morisson, Bohan, Mailhe, Col, Dorliac, Gentil, Jouffret, Lerebours et Rubat de Belley.

<sup>194</sup> Sept immédiatement (Bohan, Brival, Guimberteau, Morisson, Mailhe titulaires ; Frécine comme suppléant) puis François Gentil le 17 frimaire an III (7 décembre 1794).

le Comité de la réforme pénale de cette première Assemblée (voir chap. I). Vingt-quatre membres du Comité sont par ailleurs des députés réélus à l'issue de la Législative, dont treize ont siégé au sein du Comité de législation civile et criminelle de cette assemblée. Enfin, douze « primodéputés » intègrent le Comité, parmi lesquels des juristes de premier plan, à l'exemple de Cambacérès, issu d'une grande lignée montpelliéraine, ou encore de Pons de Verdun<sup>195</sup>.

**b. Un comité de « députés-juristes »**

L'étude des origines socioprofessionnelles des membres désignés pour siéger au Comité permet un éclairage supplémentaire sur le fonctionnement interne de ce groupe, éclairage qui vient mettre en lumière la cohérence et la cohésion d'un comité de techniciens, citoyens et législateurs.

Le Comité semble en effet caractérisé par une forte homogénéité. Ainsi, à l'exclusion des quelques rares membres, les profils socio-économiques des titulaires désignés présentent de nombreuses analogies. L'intégralité des membres du Comité, mis à part Bayle qui se distingue par ses origines modestes et son passé d'employé de bureau<sup>196</sup>, est issue de la bourgeoisie aisée, ouverte aux idées de la Révolution dès 1789<sup>197</sup>. Sur quarante-huit membres, le Comité du 14 octobre compte trente-cinq avocats<sup>198</sup>. Quelques rares membres se distinguent par une formation ou des occupations totalement étrangères au droit, tel Vadier, militaire. Comme sous la Législative, la présence des juristes est cependant écrasante

---

<sup>195</sup> Sur Pons de Verdun, voir le mémoire de recherche de Nicolas Lumbroso, *Pons de Verdun : un juriste et poète à la Convention nationale*, Mémoire de Master 2 sous la direction d'Hervé Leuwers, Université de Lille 3, 2015.

<sup>196</sup> Dans le dossier A.N., AD/38 où l'on retrouve les adresses des membres du Comité au 2 octobre, il est intéressant de noter que Bayle est le seul qui ne possède pas d'adresse « en propre », mais qui loge « chez... ». Ses conditions de vie modestes le singularisent dans un groupe issu de la bourgeoisie urbaine.

<sup>197</sup> À l'exclusion de Lepeletier, député de la noblesse de Paris aux États généraux de 1789.

<sup>198</sup> La distinction est néanmoins hasardeuse, d'autant que les avocats perdent leur titre, leur habit ainsi que le statut et leurs ordres avec la loi du 2-11 septembre 1790. Voir Hervé Leuwers, *Défendre en justice sous la Révolution française. La fin des mémoires judiciaires imprimés (1788-1792) ?* *Revue du Nord*, 2015/1, n° 409, p. 30.

au sein du Comité<sup>199</sup>. Elle dépasse largement leur poids dans l'Assemblée où siégeaient certes un grand nombre d'hommes de loi, mais « seulement » 357 sur 749 députés<sup>200</sup>, soit moins d'une moitié.

Il faut néanmoins rappeler que, derrière le qualificatif d'« avocats », se cache une réalité plurielle particulièrement bien incarnée dans le Comité. Ainsi, les membres désignés regroupent à la fois des modestes professionnels ayant un rayonnement et un prestige moindre, mais aussi certains noms bien connus aux charges importantes. Outre Cambacérès, déjà reconnu pour ses talents de juriconsulte, le Comité peut s'appuyer sur l'expertise et les talents de membres des anciens ordres d'avocat au Parlement que sont Pons et Garran de Coulon, pour Paris, Guadet et Vergniaud pour Bordeaux ou encore sur les apports de spécialistes reconnus de l'ancien droit que sont Garran de Coulon et Durand de Maillane.

Le travail d'élaboration des projets de décrets, d'analyse et de réponse aux pétitions était ainsi l'œuvre d'un noyau de juristes techniciens qui, sans être « au premier plan de la galerie oratoire de la Convention<sup>201</sup> », se dévouaient néanmoins au labeur d'un comité devenu, selon la formule de Marcel Dorigny, le « refuge de compétences juridiques<sup>202</sup> » d'une assemblée toujours plus sollicitée. En outre, comme le montre Nicolas Lumbroso, historien et magistrat de formation, la collégialité du travail en comité « apparaissait comme un mode de fonctionnement familier aux anciens de l'avocature et de la magistrature, rappelant le travail en cabinet et en salle des délibérés.<sup>203</sup> » L'organisation du Comité

---

<sup>199</sup> L'étude de la composition du Comité de législation sous la Législative proposée par Marcel Dorigny permet néanmoins de souligner, au-delà des analogies, une évolution intéressante. En effet, si le poids des députés-juristes y est similaire, la subdivision entre avocats et « hommes de loi » est cependant différente. Sous la Législative, le groupe d'avocats ne représentait alors « que » 58 % du total, alors que la part des juristes et hommes de loi ayant exercé une fonction dans l'appareil judiciaire d'Ancien Régime atteignait, elle, 35 %.

<sup>200</sup> Dont 152 anciens propriétaires d'offices de justice, les 205 restants étant en grande majorité des avocats. Les chiffres sont donnés dans Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 115 et Alison Patrick, *The men of the first French Republic*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1972, p. 259.

<sup>201</sup> Nicolas Lumbroso, *Pons de Verdun : un juriste et poète à la Convention nationale*, op. cit., p. 76.

<sup>202</sup> Marcel Dorigny, « Les girondins dans les comités de législations, luttes politiques et débats juridiques », dans Michel Vovelle (dir.), *La Révolution et l'ordre juridique privé : rationalité ou scandale*, tome 1, Paris, Presses universitaires de France, 1988, p. 245.

<sup>203</sup> Nicolas Lumbroso, *Pons de Verdun : un juriste et poète à la Convention nationale*, op. cit., p. 166.

confirme d'ailleurs cette place prépondérante faite aux juristes. Le 5 décembre 1792, Cambacérès succède à Garran de Coulon à la présidence, tandis que Lanjuinais est élu vice-président et que le secrétariat revient à Mailhe et Azéma.

Dans les premiers jours de janvier, conformément au décret de l'Assemblée en date du 22 décembre 1792<sup>204</sup>, a lieu le premier renouvellement du Comité, et ce malgré la réticence de certains députés à les renouveler quelques semaines avant le dénouement du procès du roi<sup>205</sup>. Ce renouvellement permet à Merlin de Douai, éminent jurisconsulte, de faire son entrée au Comité aux côtés des députés Berlier et Hentz tous deux avocats.

*In fine*, sur un total de 65 députés ayant appartenu à ce comité entre octobre 1792 et juin 1793, date de son deuxième renouvellement, 49 sont d'anciens avocats, soit près des trois quarts de ses membres, et 18 autres exercent une profession juridique (juges, notaires...)<sup>206</sup>. Ce sont ainsi 95 % de ses membres qui sont issus des professions juridiques et avaient été formés au droit dans les dernières années de l'Ancien Régime. La présence de ces juristes, et notamment des deux des grands légistes de la Gironde, Lanjuinais et Vergniaud, est donc prépondérante et il n'est pas interdit de penser qu'une partie, sinon l'essentiel, de la législation de la Convention « girondine » fut l'émanation de ces juristes<sup>207</sup>.

Ainsi, d'octobre 1792 à juin 1793, la composition du Comité reste stable et lui permet d'aborder la réalisation de travaux considérables, bien qu'en cette période, les enjeux les plus essentiels se jouent alors au sein d'autres comités, et notamment au sein du Comité de constitution ou du Comité de défense générale. La crise politique du mois de mai 1793, souvent vue dans l'historiographie comme une rupture et une transition d'une Convention

---

<sup>204</sup> Décret du 22 décembre 1792 pour le renouvellement des comités, *Coll. Baudouin*, vol. 34, p. 113.

<sup>205</sup> Goupilleau souligne ainsi qu'« à la veille du jugement du roi, il serait infiniment dangereux de renouveler le Comité de sûreté générale : il faut une exception en faveur de ce comité » et Bentabode d'abonder en ce sens : « Je demande l'ajournement du renouvellement des comités jusqu'à la fin janvier, c'est-à-dire jusqu'après le jugement du ci-devant roi. » *Archives parlementaires*, t. 55, p. 354, séance du 22 décembre 1792.

<sup>206</sup> Marcel Dorigny, « Les girondins dans les comités de législations, luttes politiques et débats juridiques », *art. cit.*, p. 241-248.

<sup>207</sup> S'il est bien entendu difficile d'établir aussi précocement qu'en septembre 1792 une tripartition Montagne-Plaine-Gironde, nous pouvons nous appuyer sur l'étude de Marcel Dorigny qui souligne qu'au cours de la Convention dite girondine, sur les 48 membres appartenant au Comité de législation, 17 peuvent être rattachés à la Gironde, 19 à la Montagne et 20 à la Plaine.

dite « girondine » à une Convention dite « montagnarde »<sup>208</sup>, mérite cependant d'être interrogée au regard du renouvellement du Comité décidé en juin 1793.

## 2. Le comité après les journées du 31 mai – 2 juin

Au printemps 1793, une succession de défaites militaires, de foyers de guerre civile et la multiplication des craintes conduisent à l'adoption de nombreuses mesures d'exception. La multiplication des pétitions, des diatribes contre certains députés accusés de vouloir faire obstacle à la Révolution vient radicaliser l'antagonisme entre Montagnards et Brissotins.

À la suite des journées du 31 mai et du 2 juin, la Convention, sur proposition de Couthon et sous la pression conjuguée des sans-culottes, des sections parisiennes et de la garde nationale, décrète d'accusation vingt-neuf députés girondins, dont les membres de la Commission extraordinaire des douze, ainsi que deux ministres. Pour faire face au départ d'une portion importante de ses membres, l'Assemblée doit alors renouveler et compléter tous les comités, exception faite du Comité de salut public qui est maintenu tel quel. Le Comité semble faire une plus grande part aux figures apparentées à la Montagne (a), sans pour autant se voir remis en cause dans son rôle de comité technique (b).

### a. Le Comité sans les Brissotins ?

Deux jours après l'adoption de la constitution, le Comité est renouvelé à la moitié, moins un, de ses membres. Vingt-trois nouveaux titulaires dont certains, à l'exemple de Pons de Verdun ou de Moïse Bayle, avaient déjà été membres du Comité en octobre 1792, sont élus lors de la séance du 26 juin 1793<sup>209</sup>. Treize suppléants sont également élus<sup>210</sup>.

---

<sup>208</sup> Voir Raymonde Monnier, « Mai-juin 1793 (Journées de) », dans Albert Soboul (dir.), *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris, Presses universitaires de France, rééd. 2005, p. 699.

<sup>209</sup> Sur ces élections, *Archives parlementaires*, t. 67, p. 517, séance du 26 juin 1793 et A.N., C/257.

<sup>210</sup> Les treize suppléants sont Duval (24), Bar (23), Duroy (26), Deville (27), Voullaud (28), Milhaud (29), Durand-Maillane (24), Thirion (22), Daunou (19), Julien (de Toulouse) (17), Thuriot (17), Hérault de Séchelles (15), Dumont (de la Somme) (13).

**Tableau n°2** : Le renouvellement du Comité de législation au 26 juin 1793

Membres élus	Nombre de voix
Robert Lindet	89
Dartigoeyte	89
Pons de Verdun	87
Lacoste	85
Bézard	82
Prost	81
Lebas	81
Moyse Bayle	78
Fayau	78
Hardy	72
Borie	65
Le Carpentier	63
Oudot	63
Delaunay l'aîné	57
Fauvre-Labrunerie	56
Carrier	54
Ricord	53
Guiot	51
Ehrmann	45
Charlier	42
Jullien-Dubois	39
Levasseur	37

Pépin	32
-------	----

La question que pose le contexte particulier dans lequel s'inscrit ce renouvellement est la suivante : la « proscription » de 29 Brissotins entraîne-t-elle un renouvellement du personnel du Comité de législation en faveur des Montagnards ?

Si des figures importantes de la Gironde comme Bohan ou Vergniaud, mais aussi Lanjuinais ou Louvet, ne sont plus présentes au lendemain de ce renouvellement, la composition du Comité ne reflète pas une « épuration » nette en faveur des Montagnards, quand bien même les deux « premiers choix », Robert Lindet et Dartigoeyte, peuvent être associés sans trop de difficultés à ce groupe avant même les événements de juin. Comme le rappelle Jean Louis Halpérin, ce comité de techniciens, en retrait politiquement par rapport aux luttes qui dominaient la Convention, ne semble pas dans l'ensemble remis en cause dans son rôle de refuge des compétences juridiques<sup>211</sup>. Il demeure épargné par la violence des événements qui secouent la Convention.

L'éviction incontestable de certains Girondins du Comité montre cependant la précarité du « refuge » apaisé que pouvait en apparence constituer le Comité de législation. Ce renouvellement montre que, loin de se cantonner à la « simple » technique juridique, l'action du Comité ne se limitait pas aux questions techniques et « hors-sol », mais entrait bien de plain-pied dans l'arène politique. Le Comité avait en effet à traiter des questions les plus sensibles, alors que ses membres, depuis le mois de mars 1793, œuvraient notamment à la création d'un écheveau de lois d'exception destinées à sauver la République (voir chap. III).

Au cours de l'an II, les députés du *tiers parti*, qui avaient pris soin de ne pas prendre position lors de la proscription des Girondins, demeurent très largement prépondérants et dans la confiance du Comité de salut public, comme en témoigne le renouvellement du 26 juin 1793.

<sup>211</sup> Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil, op. cit.*, p. 112.

**b. Le Comité « sur rapport du Comité de salut public » : une stabilité de circonstance**

Comme le rappelle Raphaël Matta-Duvignau, dans un contexte de graves menaces sur la République, le Comité de salut public se voit accorder des privilèges extraordinaires par le décret du 13 septembre 1793. Ainsi, si jusqu'ici rien n'autorisait à penser une inégalité et encore moins une subordination entre les comités, quel que soit leur domaine d'activité, le décret du 13 septembre permet au Comité de salut public d'asseoir sa domination institutionnelle sur ses homologues<sup>212</sup>. La Convention décrète en effet que sans attendre « tous les comités, à l'exception de celui du Salut public, seront renouvelés » et qu'elle « charge son Comité de salut public de lui présenter une liste des candidats pour chacun d'eux.<sup>213</sup> »

Ainsi, au 26 septembre 1793, la composition du Comité de législation s'effectua par voie de nomination. Seuls dix-sept titulaires sont désignés par la Convention sur proposition de son Comité de salut public. Il s'agit de Pons de Verdun, Bar, Delacroix, Merlin de Douai, Cambacérès, Fabre d'Églantine, Guyton-Morveau, Laloy, Treilhard, Ricord, Berlier, Duval, Matthieu, Oudot, Hentz, Florent-Guiot et Lacoste.

Encore une fois, la compétence est à l'ordre du jour, en témoigne la confiance accordée à des juristes de premier plan à l'exemple de Pons, Merlin, Cambacérès, Matthieu ou encore Oudot, tous déjà présents dans les précédents comités. Ce primat de l'expérience montre bien que, si les membres sont bien proposés par le Comité de salut public, l'objectif n'est pas de construire un comité « godillot » ou encore un « comité fantôme » subordonné aux ordres des comités de gouvernement. Jean Louis Halpérin, dans sa généalogie du Code civil précise, lui, que « le moment déterminant pour la mise en chantier du projet de Code civil se situe en juin 1793.<sup>214</sup> » En effet, dès le printemps, les députés isolent trois priorités : la rédaction de la constitution, celle du code civil, et le vote d'une grande loi sur l'éducation qui favorise

---

<sup>212</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le Comité de salut public (6 avril 1793–4 brumaire an IV)*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 81.

<sup>213</sup> *Procès-verbaux de la Convention nationale*, t. 20, p. 214 et A.N., AD/I/38, Dossier B, Comités et commissions, 1790-an XIII.

<sup>214</sup> Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil, op. cit.*, p. 113. Le premier projet de Code civil est d'ailleurs présenté très rapidement, le 9 août 1793.

l'édification d'un peuple respectueux des lois. Comme l'écrit Augustin Robespierre, « Il nous faut un code civil, une instruction publique qui épargne désormais à la République les malheurs dont elle est accablée dans le Midi et la ci-dev[an]t Bretagne.<sup>215</sup> »

L'effectif passe à dix-huit membres le 9 octobre 1793 par l'ajout de Bézard, député de l'Oise<sup>216</sup>. Le 1<sup>er</sup> prairial an II (20 mai 1794), le Comité de législation demande trois membres supplémentaires<sup>217</sup>. Ainsi, plutôt que de renouveler son Comité, la Convention dite « montagnarde » choisit de le compléter régulièrement. Cette « consolidation » du Comité peut néanmoins également avoir pour objectif de remédier à l'absentéisme des titulaires (voir *infra*), ou bien de faire face à la charge de travail toujours croissante en cette période de salut public. Dans ses procès-verbaux de prairial an II (avril 1794), le Comité rappelle ainsi la nécessité « d'accélérer la marche et de répondre à l'empressement des citoyens pour la prompte expédition des affaires particulières dont l'examen lui est journellement renvoyé par la Convention nationale ou le Comité de salut public.<sup>218</sup> »

La situation militaire, l'incertitude politique et la montée des tensions intérieures imposent en outre de conserver un organe dont l'action efficace est, semble-t-il, indispensable au gouvernement du pays. Les membres du Comité connaissent les dossiers en cours, leur expertise est précieuse. Leur reconduction, outre une preuve de confiance, leur permet d'achever les actions entreprises. Les membres du « comité Cambacérès », du nom de son président le plus pérenne et le plus actif (voir *infra*), s'inscrivent ainsi dans la durée. Leur permanence leur confère une certaine légitimité en même temps qu'elle leur permet de construire une cohésion d'ensemble. Leur efficacité augmente alors que les membres peuvent plus facilement assimiler les méthodes de travail et leurs responsabilités. Dans un contexte où la République se construit et s'affirme, les membres du Comité se posent en outre comme interlocuteurs privilégiés des administrations concernées et, de ce fait, imposent plus facilement leur autorité. Leur spécialisation et leur efficacité deviennent le corollaire de leur reconduction, et, inversement, leur reconduction renforce leur autorité.

---

<sup>215</sup> Cité dans Hervé Leuwers, Robespierre, Paris, Fayard, 2014, p. 283.

<sup>216</sup> A.N., D/III/380 séance du 9 octobre 1793

<sup>217</sup> *Ibid.*

<sup>218</sup> A.N., D/\*/III 56, p. 38-39.

Cette « stabilité de circonstance » nous apparaît comme un des prolégomènes indispensables à l'émergence, au renforcement puis à la stabilisation d'un comité ayant vocation à s'imposer comme « comité de gouvernement » (voir chap. V).

La crise politique des 8, 9 et 10 thermidor an II (26, 27 et 28 juillet 1794) vient cependant bouleverser cette organisation en rappelant et en imposant les renouvellements initialement prévus par le règlement de la Convention.

### **3. Le Comité après le 9 thermidor : des renouvellements trompeurs**

Afin de restaurer une forme d'équilibre face à l'hégémonie des deux comités de gouvernement et après les décisions désormais réprouvées de la période dite « terroriste », l'Assemblée adopte une nouvelle organisation de ses comités.

Le 11 thermidor an II (29 juillet 1794), la Convention décrète en effet que « tous ses comités seront renouvelés par quart chaque mois, et par appel nominal », et ajoute que les membres qui sortiront chaque mois ne pourront être réélus qu'un mois après<sup>219</sup>. Par la suite, alors que les armées de la République s'imposent face à leurs adversaires et que les foyers de la contre-révolution semblent maîtrisés, la Convention adopte un important décret qui fait figure de « constitution » du gouvernement révolutionnaire tel que le conçoivent alors les députés.

Le décret du 7 fructidor an II (24 août 1794) assigne au Comité de législation un rôle de premier plan qui l'inscrit durablement dans les institutions du gouvernement révolutionnaire (voir chap. V). Les quatorze titulaires, élus le 17 fructidor an II (3 septembre 1794), sont les suivants : Cambacérès, Azéma, Beauchamp, Bordas, Durand de Maillane, Garran de Coulon, Le Malliaud, Louvet, Pérès, Porcher-Lissonnay, Bar, Florent-Guiot, Oudot et Pons de Verdun. La nouvelle composition correspond bien à la volonté de renouvellement des comités, puisque seuls cinq membres sont reconduits (Pons de Verdun, Bar, Cambacérès, Oudot,

---

<sup>219</sup> Décret du 11 thermidor an II (29 juillet 1794) portant que tous les comités de la Convention nationale seront renouvelés par quart chaque mois et par appel nominal, et que les membres qui sortiront chaque mois ne pourront être réélus qu'un mois après. *Coll. Baudouin*, vol. 52, p. 98.

Florent-Guiot). En revanche, le Comité reste marqué par la présence de personnalités moins connues, moins radicales, plus enclines peut-être à assurer le fonctionnement « normal » et discipliné de la Convention. Il reflète en cela parfaitement l'avènement, avec Thermidor, des hommes de la Plaine, mouvance politique certes en constante évolution, mais à laquelle nous pouvons rattacher sans trop de difficulté Cambacérès, Beauchamp, Durand de Maillane, Garran de Coulon, Pérès ou encore Porcher-Lissonnay.

Après le 17 fructidor an II (3 septembre 1794), le Comité de législation de la Convention est renouvelé tous les mois. Ce renouvellement mensuel a pour vocation d'interdire l'édification de noyaux durs capables de dominer le Comité. En effet, dans le meilleur des cas, les membres qui perdureraient plusieurs mois devraient composer avec les titulaires récemment élus. Les nouveaux membres chargés de remplacer les titulaires précédemment exclus par le sort sont alors désignés par l'Assemblée et renouvelés par quart, chaque mois, à compter du jour de leur nomination. Le nombre de titulaires n'est cependant jamais fixe, et ce malgré le décret du 7 fructidor qui fixe le nombre de membres à 16. Ils sont ainsi 14 au 17 fructidor an II (3 septembre 1794), 12 au 18 vendémiaire an III (9 octobre 1794), 18 au 18 brumaire an III (8 novembre 1794), 15 au 17 frimaire an III (7 décembre 1794) et 21 au 19 nivôse an III (8 janvier 1795).

En outre, une analyse de la composition du Comité au cours des six premiers renouvellements, c'est à dire entre le 17 fructidor an II (3 septembre 1794) et le 12 ventôse an III (8 mars 1795)<sup>220</sup>, semble indiquer que cette procédure de renouvellement ne fonctionne qu'imparfaitement. Bien qu'introduisant la rotation souhaitée, elle n'empêche pas de consolider à leur place les mêmes membres. Le cas de Pons de Verdun, qui « survit » à l'ensemble des renouvellements, de Bar, Bernier, Durand de Maillane, Garran de Coulon, Louvet ou encore Oudot qui le réintègre immédiatement la période de « probation » passée, en sont de bons exemples.

---

<sup>220</sup> Cette pratique s'explique très certainement par la volonté de défendre une cohérence dans des travaux au long cours comme de s'appuyer sur l'expertise de certains députés. De semblables « faux renouvellements » ont été mis en avant par Virginie Martin dans son étude du Comité diplomatique de la Législative. Voir : Virginie Martin, « Le Comité diplomatique : l'homicide par décret de la diplomatie (1790-1793) ? », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012, p. 33.



**Tableau n°3 : Les renouvellements trompeurs du Comité de la Convention après le 17 fructidor**

× : élu pour la première fois

➤ : réintègre le Comité

Membre du Comité	Au 17 fructidor an II (3 septembre 1794)	Au 18 vendémiaire an III (9 octobre 1794)	Au 18 brumaire an III (8 novembre 1794)	Au 17 frimaire an III (7 décembre 1794)	Au 19 nivôse an III (8 janvier 1795)	Au 18 pluviôse an III (6 février 1795)	Au 12 ventôse an III (8 mars 1795)
Azéma	×	➤	➤				
Bar	×		➤	➤			
Beauchamp	×	➤					
Bernier			×		➤		
Berlier					×	➤	➤
Bordas	×						
Bouret							×
Cambacérés	×	➤					➤
Chazal		×	➤	➤			

## Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

David-Delisle			x	➤	➤	➤	➤
Delecloy						x	
Durand-Maillane	x	➤	➤		➤	➤	➤
Eschassériaux le jeune			x	➤	➤	➤	➤
Guiot	x	➤					
Garran de Coulon	x	➤	➤		➤		➤
Genevois						x	➤
Génissieu							x
Gentil				x	➤	➤	
Girot-Pouzol			x	➤	➤		
Izoard			x	➤	➤		
Laplagne					x	➤	➤
Laurence					x	➤	➤
Le Carlier			x	➤	➤	➤	

## Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Le Malliaud	x						
Louvet	x	➤			➤	➤	➤
Massa						x	➤
Mailhe			x	➤	➤		
Méaulle							x
Merlin de Douai					x		
Meynard				x	➤	➤	➤
Oudot	x	➤	➤			➤	➤
Pépin			x	➤	➤		
Pérès	x	➤	➤				
Personne			x	➤	➤	➤	➤
Pons	x	➤	➤	➤	➤	➤	➤
Pottier				x	➤	➤	➤
Porcher- Lissonay	x	➤	➤	➤			
Saladin					x	➤	➤
Vignerou						x	➤

Total :	14	12	18	15	21	19	21
---------	----	----	----	----	----	----	----

Si les dispositions concernant le renouvellement par quart semblent appliquées, la variation du nombre de membres sur la période met en lumière la part importante laissée au jugement de la Convention, et peut-être de son comité, sur ce qui pouvait être nécessaire à son bon fonctionnement, à la conduite des projets au long cours confiés à ses membres en l'an III (voir chap. VI). Les renouvellements partiels suivants ont lieu les 19 germinal an III (8 avril 1795), 17 floréal an III (8 mai 1795), 19 prairial an III (7 juin 1795), 17 messidor an III (5 juillet 1795), 17 thermidor an III (4 août 1795), 17 fructidor an III (3 septembre 1795), 19 vendémiaire an IV (14 octobre 1795) et n'apportent pas de changements substantiels à la compositions du Comité<sup>221</sup> qui se stabilise autour de 20 membres. La « règle du quart » ne semble plus à cette date être suivie. Ainsi, le 18 pluviôse an III (6 février 1795), 17 députés sont reconduits pour seulement 3 entrants (Delecloy, Genevois, Massa). Le mois suivant, ce sont encore une fois 17 membres qui sont reconduits pour 4 entrants (Bouret, Cambacérès, Méaulle, Garran de Coulon).

Au-delà d'une étude quantitative et des évolutions synchroniques de la composition du Comité, l'étude des affinités politiques nous permet d'éclairer sous un autre jour les modifications de la composition du Comité, mais aussi l'orientation de ses travaux au long de la période conventionnelle.

#### 4. Un comité équilibré, où dominant les hommes de la Plaine

---

<sup>221</sup> Renouvellements partiels du Comité : 19 germinal an III (8 avril 1795) : renouvellement du Comité non détaillé ; 17 floréal an III (8 mai 1795) : entrée de Porcher, Mollevaut, Dumont (du Calvados), Gentil, Laplaigne ; 19 prairial an III (7 juin 1795) : entrée de Personne, Vigneron, Messa, Bézard, Delecloy, Soulingnac, Savary, Eschassériaux, Pépin ; 17 messidor an III (5 juillet 1795) entrée de Durand-Maillane, Girot-Pouzol, Pons, Delahaye, Mailhe, Génissieu, Garran de Coulon ; 17 thermidor an III (4 août 1795) : entrée de Pépin, Gourdan, Roger Ducos, Pottier, Gleizal, Beauchamp, Dumont, Jourde ; 19 vendémiaire an IV (14 octobre 1795) : entrée de Eschassériaux, Bézard, Devars, Le Vasseur (de la Meurthe), Jouëne, Treilhard, Louvet.

Si l'étude des appartenances politiques peut nous permettre d'éclairer davantage la composition et le fonctionnement du Comité, il est important de souligner que ces mouvances n'étaient pas, sous la Convention, des réalités figées, unies et disciplinées. L'utile tripartition Gironde-Plaine-Montagne, généralement définie par les historiens à partir des votes nominaux du 1<sup>er</sup> semestre 1793, reste une réalité mouvante tout au long de la Convention et ne correspond pas nécessairement aux réalités des années suivantes. Chaque député pouvait en effet s'affirmer de l'un ou de l'autre « groupe » tout en veillant à se prémunir contre les accusations visant les « partis » et les « factions », particulièrement négativement connotées. L'étude des positionnements individuels des Conventionnels a néanmoins fait l'objet de riches travaux issus de l'historiographie française comme étrangère<sup>222</sup>. Ces derniers nous permettent d'affiner notre vision du Comité et de proposer un essai de classification.

Une analyse (voir tableau *infra*) du positionnement politique des titulaires qui composent le Comité avant l'éviction des Girondins nous permet de souligner l'équilibre entre les trois « formations » politiques identifiées par les historiens au sein de la Convention. En effet, parmi les députés qui travaillent au Comité entre octobre 1792 et juin 1793, 14 peuvent être rattachés à la Gironde, 13 au groupe de la Plaine, et 23 à la Montagne.

---

<sup>222</sup> Les références sur les tendances politiques des députés peuvent être obtenues à partir des travaux suivants : Auguste Kuscinski, *Dictionnaire des Conventionnels*, Paris, Société d'histoire de la Révolution française, 1900 ; Alison Patrick, *The Men of the First French Republic*, Baltimor, Johns Hopkins University Press, 1972 ; Marcel Dorigny, Les girondins dans les comités de législations, luttes politiques et débats juridiques, dans Vovelle Michel (dir.), *La Révolution et l'ordre juridique privé : rationalité ou scandale*, tome 1, Paris, Presses universitaires de France, 1988, p. 241-248 ; Albert Soboul, *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Presses universitaires de France, Paris, 1989 ; Timothy Tackett, Les Députés de l'Assemblée législative, 1791-1792 dans Christine Le Bozec et Éric Wauters, en hommage à Claude Mazauric, *Pour la Révolution française*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen, 1998 ; Edna Hindie Lemay (dir.), *Dictionnaire des Législateurs (1791-1792)*, Ferney-Voltaire, Centre international d'étude du XVIIIe siècle, 2007.

**Tableau n°4 : Les trois groupes politiques au sein du Comité de législation**  
**(octobre 1792-janvier1793)**

Groupe parlementaire	Noms des députés du Comité de législation affiliés
Girondins	Chasset, Guadet, Louvet, Saladin, Vergniaud, Vernier, Lacroix, Lanjuinais, Corbel, Bohan, Laplaigne, Larivière, Buzot
Plaine	Alquier, Cambacérès, Durand-Maillane, Garran de Coulon, Gossuin, Le Malliaud, Mailhe, Marquis, Matthieu, Morisson, Osselin, Sautereau
Montagne	Baille, Piorry, Bayle, Barère, Coupé, Lepeletier, Guimberteau, Brival, Tallien, Vadier, Lindet, Lavicomterie, Charlier, Thuriot, Goupilleau (Jean), Goupilleau (Philippe), Philippeaux, Pons, Robespierre l'aîné, Ingrand, Cochon-Lapparent, Couthon, Merlin de Douai

La prédominance de la Montagne ne doit pas non plus être, à ce stade, surinterprétée. En effet, si ce groupe, avant tout soudé par son opposition aux Girondins, semble majoritaire, il nous faut rappeler que la Plaine et la Montagne sont, dans ces premiers mois de la Convention, difficiles à cerner et certains élus ne se reconnaissent pas dans cette partition<sup>223</sup>. Par ailleurs, de nombreux députés de la Plaine étaient, jusqu'au printemps 1793,

<sup>223</sup> Comme le souligne bien René Levasseur, « On a paru croire jusqu'ici que, dès sa réunion, la Convention avait été divisée en partis bien distincts, bien marqués. On a placé d'un côté tous les talents et toutes les bonnes intentions, et l'on a dit : telle était la Gironde. On a montré de l'autre côté fureur et ignorance, et l'on a prétendu avoir peint la Montagne. Je ne saurais concevoir, je l'avoue, comment ces exagérations de

proches des positions de la Gironde, avant de s'en détacher<sup>224</sup>. Enfin, l'étude des membres régulièrement présents aux séances (voir *infra*) souligne l'absence récurrente des figures montagnardes (Robespierre n'est présent qu'une seule fois) qui ne sont représentées en séance que par des personnages qui n'étaient pas au premier plan, Lepeletier de Saint-Fargeau (assassiné en janvier 1793) excepté. L'occupation dans la durée des postes clés de président et secrétaires de séance par des figures de la Plaine et de la Gironde semble corroborer cette analyse. Garran de Coulon puis Cambacérès assurent la présidence jusqu'au moins de juin 1793, secondés par Lanjuinais et Azéma au poste de secrétaire. Le renouvellement du 12 janvier, qui voit Buzot et Merlin de Douai intégrer le Comité, ne modifie pas fondamentalement cet équilibre. Jusqu'au 2 juin 1793, ces deux nouveaux entrants œuvrent de concert avec des hommes comme Lanjuinais, Larivière, Louvet, Buzot, Saladin ou Vergniaud, dans un comité qui est davantage un creuset de compétences qu'une arène d'affrontement politique.

La journée du 9 thermidor ne modifie pas radicalement la composition du Comité qui reste un réservoir de compétences. L'avènement de figures de la Plaine, à l'exemple de son emblématique président, lui permet cependant de rentrer de plain-pied dans l'arène politique (voir chap. IV)

Le rappel définitif des députés girondins le 18 frimaire an III (8 décembre 1794) puis le 18 ventôse an III (8 mars 1795), ne provoque pas un changement d'orientation du Comité de l'an III. Ce n'est d'ailleurs que très progressivement que quelques ex-Girondins, tel Louvet, Saladin ou Laplaigne, réintègrent le Comité. Mis à part Saladin qui se montre particulièrement offensif dans la mise en cause des députés accusés de représenter la

---

parti ont pu tomber jusqu'à nous (...) lors de notre réunion, les nouveaux députés dont je faisais partie, et qui composaient la majorité de la Montagne, ignoraient même qu'il y eût deux camps, et que les républicains ne fussent pas tous pénétrés des mêmes sentiments et des mêmes vœux. » *Mémoires de R. Levasseur (de la Sarthe), ex-conventionnel*, édition préfacée par Michel Vovelle, présentée et annotée par Christine Peyrard (1<sup>re</sup> éd., 1829-1831), Paris, Messidor-Éditions Sociales, 1989, p. 85, mais aussi Alexandre Guermazi, La naissance de la Montagne dans l'espace public : un mot au service des Conventionnels du côté gauche ou de la République ? Octobre 1792-janvier 1793, *Annales historiques de la Révolution française*, n°381, 2015, p. 11.

<sup>224</sup> Michel Biard, « Entre Gironde et Montagne : les positions de la Plaine au sein de la Convention nationale au printemps 1793 », *Revue historique*, n° 631, 2004, p. 555.

« queue de Robespierre » (voir chap. VI), on ne peut dans les sources disponibles déceler une véritable inflexion en faveur d'une politique « néo-girondine » qui, dans ses grandes lignes, se serait d'ailleurs confondue avec les orientations politiques des Thermidoriens<sup>225</sup>.

L'approche politique ne doit cependant pas être négligée. D'une part la volonté de faire appel à des spécialistes des questions traitées peut, en soi, être considérée comme un choix politique, d'autant plus que l'Assemblée contrevient plusieurs fois aux règlements initiaux pour maintenir au Comité ses membres les plus structurants. D'autre part la prédominance de la Plaine ne signifie pas que la charge politique du Comité soit « neutre »<sup>226</sup>. Les hommes du *tiers parti* ne peuvent être cantonnés, comme le ferait volontiers Auguste Kuscinski, à un rôle subalterne d'observation<sup>227</sup>. L'impression dominante est celle d'une relative prudence de la majorité des membres, davantage conformistes qu'enclins à faire table rase du passé. Les hommes du Comité sont en effet unis à la fois par des origines professionnelles et des conceptions politiques communes et se trouvent très probablement soudés davantage encore par leurs inquiétudes face à la montée des revendications démocratiques et la poussée sectionnaire qui, au printemps 1793, était progressivement reprise par la Montagne. La plupart des membres ont une vision pondérée de l'action publique. Ils restent attachés au respect de la procédure judiciaire et montrent une aversion marquée pour les émotions

---

<sup>225</sup> Marcel Dorigny, « La Gironde sous Thermidor », dans Roger Dupuy (dir.), *1795, pour une République sans Révolution*. Nouvelle édition, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1996, p. 249. Sur l'histoire des Girondins comme force politique dans la Convention, voir les nombreux travaux d'Anne de Mathan et notamment « Les Girondins et la représentation nationale » dans Sylvie Guillaume (dir.), *Parlement(s), histoire et politique, hors série, Politique en Aquitaine, des Girondins à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2005, p. 31-39.

<sup>226</sup> Le Comité des inspecteurs de la salle, étudié par Alain Cohen, est lui-même majoritairement composé de membres de la Plaine, alors même que son influence s'accroît progressivement à des domaines politiques de toute première importance. Voir Alain Cohen, *Le Comité des inspecteurs de la Salle de la Convention nationale de 1792 à 1795*, Mémoire de maîtrise, sous la direction de Michel Biard, Université de Paris I, 2003.

<sup>227</sup> Comme le rappelle Alphonse Aulard dans la préface du *Dictionnaire des Conventionnels*, « Kuscinski n'a pas toujours un ton objectif, comme nous disons. Il n'était pas seulement passionné pour la vérité, mais aussi pour la Montagne de la Convention et les Montagnards. Il y a donc des idées et des hommes qu'il ne peut s'empêcher d'exalter ; il en est d'autres qu'il aime à dénigrer, quoique sans calomnie est voulant toujours être juste. Il loue, il se fâche, il gronde (...). Il peut se tromper, il se trompe évidemment dans ses jugements en plus d'un cas : il est toujours sincère », cité par Michel Biard, *Entre Gironde et Montagne : les positions de la Plaine au sein de la Convention nationale au printemps 1793*, *op.cit.*, p. 570.

populaires, à l'exemple de Cambacérès qui, dans ses mémoires, souligne l'inquiétude des membres du Comité au cours de l'insurrection de germinal an III<sup>228</sup>. En réalité, le groupe majoritaire au Comité est composé d'hommes de la Plaine, de la « gauche » de l'Assemblée, côtoyant les jacobins tout en restant en dehors de l'opposition entre ces derniers et la Gironde, puis s'attachant davantage à la prudence qu'aux grandes luttes rhétoriques de l'an III.

Au-delà de l'étude de la composition du Comité et des positionnements individuels de ses membres, il importe dans un deuxième temps d'étudier concrètement la participation de ses membres aux séances.

## **B. Membres présents et absents, l'enjeu de la participation aux séances**

Les archives du Comité, et plus particulièrement les procès-verbaux conservés sous les cotes D/III/380 et D\*/III/54-58, nous permettent de mieux comprendre le déroulé des séances et l'implication des députés-juristes membres du Comité de législation (1), mais aussi, en creux, de saisir la problématique sensible des absences récurrentes qui viennent entraver le bon déroulement des séances et le travail des députés (2). L'état lacunaire de ces ressources contraint cependant notre analyse qui doit donc davantage être thématique que linéaire, les procès-verbaux étant incomplets, voire absents, pour l'année 1794<sup>229</sup>.

### **1. Qui participe aux séances ?**

---

<sup>228</sup> « Pendant quatre jours, les comités de gouvernement furent en permanence, employant leur temps à préparer des moyens de résistance et à se défendre contre les pièges, que leur tendaient quelques députés, dont la conduite fut plus qu'équivoque dans ces tristes conjonctures » Cambacérès, *Mémoires inédits, Éclaircissements publiés par Cambacérès sur les principaux événements de sa vie politique*. Tome 1 : La Révolution et le Consulat, Paris, Perrin, 1999, p. 310.

<sup>229</sup> Comme souligné dans la présentation des sources en introduction, les procès-verbaux du Comité sont bien souvent couverts de ratures, incomplets, voire totalement absents pour des mois entiers, et ce notamment au printemps 1794.

La Convention décide, dès le 2 octobre, que son Comité de législation civile, criminelle et de féodalité aurait 48 membres. Cependant, les congés, les adversités politiques, puis les missions confiées aux Conventionnels dans les départements ou aux armées<sup>230</sup>, vident régulièrement les bancs de l'Assemblée<sup>231</sup>.

Pourtant, l'assiduité aux séances de l'Assemblée fait partie des grands principes de 1789. La Constituante avait en effet annoncé la permanence de l'Assemblée et la Législative l'exigence de la présence d'au moins 200 députés pour l'adoption d'un décret<sup>232</sup>. Le 4 décembre 1792, alors que les députés doivent débattre du sort du roi, un débat s'engage à la Convention sur l'importance de la réunion de l'ensemble des membres de la Convention et sur la nécessité de rappeler tous ceux qui sont en congés<sup>233</sup>. La Convention ordonne alors que tous les députés encore éloignés la rejoignent sous quinzaine. À défaut, les absents doivent être remplacés par leurs suppléants.

À cette période, si les 48 ne siègent pas tous au Comité, les séances, qui avaient lieu le soir, après celles de la Convention, regroupaient environ une vingtaine de membres, parfois bien plus : le procès-verbal du 22 décembre mentionne par exemple 31 membres présents<sup>234</sup>. Ce niveau de présence est néanmoins exceptionnel et coïncide, ce n'est pas un hasard, avec une séance de la Convention au cours de laquelle il fut question du renouvellement des comités et de l'exclusion des absents. Au cours des premiers mois de 1793, et notamment après le renouvellement de janvier, le nombre de présents diminue significativement. L'étude des procès-verbaux au cours des mois de janvier et février montre que le nombre de députés effectivement présents aux séances oscillait entre cinq et quinze.

---

<sup>230</sup> Voir Michel Biard, *Missionnaires de la République : les représentants du peuple en mission, 1793-1795*, Paris, CTHS, 2002, p. 132-150.

<sup>231</sup> Au 13 avril 1793, la Convention recense 300 membres absents ; une liste qui confond les représentants en mission, les représentants en congé et les représentants absents sans motifs valables. Le chiffre est donné par Olivier Coquart, *Marat*, Paris, Fayard, 1993, p. 392-393.

<sup>232</sup> Guillaume Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, Paris, Presses universitaires de France, 2010, p. 110.

<sup>233</sup> Décret du 4 décembre 1792 qui rappelle au sein de la Convention ses membres absents par congé. *Coll. Baudouin*, vol. 34, p. 14.

<sup>234</sup> Voir A.N., D/III/380, feuillet n°42. Cette présence est néanmoins. En décembre 1793, les membres les plus souvent nommés en dehors des membres du bureau sont Garran de Coulon, Mailhe, Louvet, Charlier, Lepeletier, Delaunay, Saladin, Lindet et Laplaigne.

Les signatures récurrentes soulignent la présence d'un noyau dur de députés de la Plaine, mais aussi, jusqu'à l'été 1793, de la Gironde : Cambacérès, Lanjuinais, Lesage, Garran de Coulon, Mailhe, Saladin et Azéma sont régulièrement présents. Les Montagnards, à l'exception de Berlier ou de Lepeletier qui est assassiné en janvier 1793, sont eux peu présents jusqu'en mai 1793. Par la suite s'affirment néanmoins quelques figures importantes de cette mouvance, comme Robert Lindet qui est promu secrétaire en février 1793.

La composition du bureau témoigne en effet d'un certain investissement. Les postes successifs de président sont avant tout occupés par Garran de Coulon puis Cambacérès, qui y est élu le 5 décembre 1792 jusqu'en juin 1793, puis de nouveau du 26 septembre 1793 au 8 novembre 1794, date à laquelle il quitte le Comité pour se consacrer à la présidence de l'Assemblée. Le poste de vice-président est occupé, en décembre 1792, par Lanjuinais, alors qu'à cette date Azéma puis Robert Lindet sont secrétaires. Cependant, si l'investissement dans un bureau est sans aucun doute un marqueur de participation active à la vie du Comité, la tâche la plus chronophage est avant tout celle des rapporteurs. Ainsi, analyser le nombre de rapports présentés par un membre du Comité et sans conteste une preuve d'investissement efficace, sans pour autant suffire à discréditer ceux dont les Archives parlementaires n'évoquent pas comme rapporteur du Comité de législation.

Le nombre de titulaires présents aux séances atteint son niveau le plus faible au mois de juin 1793. Ainsi, le règlement imprimé du 26 juin (voir *infra*) ne comprend que huit noms : Cambacérès, Florent-Guiot, Merlin de Douai, Bézard, Guyton-Morveau, Pons, Laloy et Hentz. Au cours de l'an II, les effectifs du Comité diminuent fortement. Le 26 octobre 1793, le Comité de salut public ne soumet à l'Assemblée qu'une liste de dix-sept noms pour le Comité de législation, qui est ramené à dix-huit par l'ajout de Bézard le 9 octobre 1793. Le 7 prairial an II (26 mai 1794), au cours de ces semaines dites de la « grande terreur », seuls neuf noms viennent parapher le règlement du Comité. Il s'agit de ceux de Cambacérès, Berlier, Treilhard, Merlin de Douai, Bar, Pons, Oudot, Bézard et Hentz.

Les registres des séances de l'an III et IV, mieux structurés et plus étoffés, se prêtent davantage à l'étude de la participation effective des membres par l'analyse des signatures présentes, en nombre, sur les procès-verbaux. Les effectifs semblent ici plus importants

qu'avant la crise thermidorienne — une quinzaine régulièrement contre six à huit précédemment.

## 2. La question des absents

S'il est évident que les travaux considérables confiés au Comité ne purent être menés à bien sans la participation effective et efficace de nombreux membres, il l'est tout autant que tous les membres du Comité ne participent pas aux séances. Il importe donc de comprendre comment les députés membres du Comité de législation abordent cet enjeu (a) qui s'impose comme une difficulté structurelle (b).

### a. Des Conventionnels souvent absents

Dès le 25 novembre, Gossuin, membre du Comité de législation et ancien président du Comité des pétitions et de correspondance souligne, en connaissance de cause, les difficultés dans l'avancement de ses travaux, difficultés qui sont liées à l'absentéisme de ses collègues pourtant présents à Paris et dont l'absence ne pouvait vraisemblablement pas être considérée comme légitime. Devant la représentation nationale, il demande « qu'il soit rendu compte, chaque quinzaine, des membres qui n'assisteront pas aux séances de leurs comités.<sup>235</sup> » La Convention nationale adopte sans difficulté cette mesure, preuve que la question de l'absentéisme ne touchait pas que le Comité de législation<sup>236</sup>.

Cependant, comme souvent, les dispositions réglementaires de l'Assemblée concernant l'organisation de ces comités sont suivies de peu d'effet. La situation ne semble en effet guère s'améliorer et les absences réitérées continuent d'entraver le Comité dans la réalisation de ses travaux<sup>237</sup>. Le 22 décembre le sujet est de nouveau abordé. C'est cette fois

---

<sup>235</sup> *Archives parlementaires*, t. 53, p. 586, séance du 25 novembre 1792.

<sup>236</sup> *Archives parlementaires*, t. 55, p. 354, séance du 22 décembre 1792.

<sup>237</sup> Le 25 décembre 1792 Charlier s'apprête à présenter son rapport sur des individus condamnés à la peine de mort, mais dut l'ajourner « comme le Comité n'est pas nombreux ». Huit commissaires sont alors

Cambacérès qui, en président du Comité de législation, monte à la tribune pour exprimer — dans un langage ferme qui s'éloigne des formes policées qui le caractérisent — son mécontentement. Après que le député Carpentier, par ailleurs ancien membre du Comité de législation sous la Législative, eut souligné que « dans tous les comités, il y a des membres qui n'y ont jamais paru ; pour être punis de leur négligence, ils doivent d'abord en être exclu », le député de l'Hérault prend la parole pour abonder dans son sens :

« Le Comité de législation est composé de 48 membres, nous n'avons jamais été plus de 18. La proposition du citoyen Carpentier est juste : il conviendrait que les comités fissent imprimer la liste de ceux des membres qui ne se rendent pas exactement à leur poste, et que ces derniers soient exclus pour être punis de leur négligence <sup>238</sup> .»

Après lui, Treilhard, membre du Comité de liquidation, s'insurge contre l'ineptie du renouvellement par la voix du sort : « Hier, au Comité de liquidation, nous avons voulu procéder au renouvellement et le sort a décidé que ceux qui n'y avaient jamais paru resteraient dans le Comité. Nous avons déchiré la liste. »

Face à cette situation, et afin d'exclure les députés les moins présents, la Convention autorise expressément, le soir même, ses comités à déroger à la voix du sort et donc aux dispositifs prévus en octobre 1792. Elle décrète ainsi que

« Dans trois jours les comités qui, aux termes de son règlement, doivent être renouvelés tous les deux mois, tireront au sort ; que les résultats seront remis aux commissaires de la Salle, qui les feront imprimer sur deux colonnes, celle des membres restants, celle des membres sortis ; autorise les comités à mettre sur la liste des sortants ceux qui ne se sont pas rendus avec exactitude à leurs comités : ordonne qu'il

---

présents, en cette journée de Noël : Cambacérès, Azéma, Maurisson, Lindet, Charlier, Le Malliaud, Cochon et Saladin. Voir A.N., D/III/380, feuillet 50.

<sup>238</sup> *Archives parlementaires*, t. 55, p. 354, séance du 22 décembre 1792.

sera formé une liste générale de candidats, et qu'il sera ensuite procédé au renouvellement par moitié de chaque comité, suivant l'ordre dans lequel ces comités ont été formés.<sup>239</sup> »

Le premier remaniement du Comité est cependant plus tardif. Il n'a lieu que le 12 janvier, quelques jours avant le procès du roi.

#### b. Une difficulté qui s'inscrit dans le temps long

Ce renouvellement ne renverse cependant pas la situation. Au printemps 1793, le travail reste avant tout aux mains d'une dizaine de membres qui assistent régulièrement et fidèlement aux réunions d'un comité qui peine à avancer dans ses travaux. Ainsi, au mois de mars 1793, alors que la situation militaire, l'incertitude politique et la montée des tensions intérieures conduisent à l'adoption de mesures d'exception, le Comité est chargé de rédiger un rapport et un projet de loi sur le mode de juger les émigrés. Ce travail, fort méticuleux, semble durer plus longtemps que prévu, à telle enseigne que Lanjuinais, alors secrétaire des séances du Comité, paraît exaspéré par l'absence d'Osselin, rapporteur de cette question. L'avocat breton, visiblement irrité, note ainsi au procès-verbal de la séance du 8 janvier qu'en début de séance, « le citoyen Osselin rapporteur de loi était encore absent », que plus tard « Osselin n'apparaissait pas » et souligne enfin, visiblement soulagé, qu'en fin de séance « Osselin s'est enfin rendu au Comité », bien qu'il arrive trop tard pour prendre la parole.

Cette difficulté semble se prolonger dans le temps<sup>240</sup>. Ainsi, le 8 brumaire an II (8 novembre 1793), Gossuin, qui a alors quitté le Comité de législation, reprend encore une fois

---

<sup>239</sup> *Ibid.*

<sup>240</sup> Malgré les mesures sévères prises par la Convention pour juguler l'absence de ces députés et notamment des représentants en mission. Le 8 mars 1793, l'Assemblée décide ainsi que « Ceux déjà rappelés, et qui ne seront pas rentrés dans un délai de trois semaines, à compter de ce jour, seront censés avoir donné leur démission, et leurs suppléants seront appelés ». *Archives parlementaires*, t. 60, p. 596-597, séance du 8 mars 1793. Le procès-verbal de la séance du Comité de législation en date du 25 juin 1793 souligne lui « que le Comité est trop peu nombreux » pour s'occuper du rapport qu'exige la Convention pour le lendemain même. Voir A.N., D/III/380, séance du 8 mars 1793.

la parole et dénonce le fait que « les comités ne tiennent pas leurs séances ». Il demande, cette fois-ci au Comité de salut public, de remplacer les individus qui ne se seraient pas présentés huit jours de suite aux séances d'un comité dont ils sont membres<sup>241</sup>. Quelques jours après la journée du 5 septembre et le décret du 10 octobre 1793 qui déclare le gouvernement révolutionnaire jusqu'à la paix, la sévérité est à l'ordre du jour. La Convention nationale accepte la proposition de Gossuin ainsi que celle de Merlin de Douai de réduire de huit à trois jours d'absence le délai au-delà duquel le député fautif sera dénoncé<sup>242</sup>. L'Assemblée décide en outre de communiquer le nom des absents à leurs départements d'origine pour en informer leurs mandants.

Malgré ces sévères mesures, le Comité continue à s'appuyer sur un semblable « noyau dur ». Doit-on penser que les travaux du Comité de législation ne nécessitaient pas un nombre important de juristes ? Que l'efficacité recommande au contraire de travailler au sein d'une « équipe » plus réduite, comme la réduction continuelle des membres qui ne sont plus que 17 le 26 septembre 1793 pourrait le laisser supposer ? Que les divergences et les affrontements politiques sont responsables d'un si fort exode que les trois quarts des membres sont absents dès l'automne 1792 ?

Les horaires des séances, souvent tardives (voir *infra*), ne facilitaient probablement pas l'investissement des membres. Ces séances sont en outre d'autant plus tardives que les sujets abordés sont techniques et pointilleux. En témoignent celles du 20 décembre 1792, ou encore du 2 et 5 janvier 1793, au cours desquelles sont débattues jusqu'à onze heures du

---

<sup>241</sup> « Depuis quelques jours, je m'aperçois que les comités ne tiennent pas leurs séances. Ce n'est que par notre assiduité à nos devoirs que nous pouvons sauver la patrie. Nous sommes 20 membres au Comité de la guerre. Depuis un mois, sept ou huit seulement assistent aux séances. Il est vrai qu'il y en a beaucoup en commission. Je demande que tout membre qui sera absent huit jours de suite soit remplacé, sur la présentation du Comité de salut public », et d'ajouter : « Jamais la République n'a eu plus de droits aux travaux de ses enfants, et surtout des représentants du peuple ; cependant les comités sont quelquefois déserts. Je demande que les députés membres d'un comité qui s'en absenteront pendant huit jours soient remplacés par le Comité de salut public. » *Archives parlementaires*, t. 78, p. 17-18, séance du 8 brumaire an II (8 novembre 1793).

<sup>242</sup> Merlin rappelle qu'« il vaudrait mieux, à mon avis, décréter que tout membre d'un comité qui aura manqué trois jours de suite à ses séances sera dénoncé, à la Convention nationale, et que son nom sera envoyé à son département. » *Ibid.*

soir les questions de législation civile et plus particulièrement des régimes matrimoniaux<sup>243</sup>. Ces séances, qui s'étirent dans la nuit, ne rassemblent que cinq membres.

Parfois, ce sont aussi les échanges prolongés de la Convention qui entravent les réunions vespérales du Comité et découragent les membres de continuer les travaux en son sein. Il en est ainsi dans les dernières semaines du procès du roi, alors que Cambacérés propose le 3 janvier 1793 de discuter les articles de son projet de décret sur les enfants naturels. Les procès-verbaux notent que « pour un objet aussi essentiel, il convenait que le Comité fût plus nombreux, que la plupart des membres ne pouvaient pas encore être rendus à cause de la prolongation de la séance de la Convention jusques après six heures du soir. »<sup>244</sup>

Sans souscrire au jugement quelque peu péremptoire de Philippe Sagnac qui fait des juristes des « ennemis du changement<sup>245</sup> », cette étude des députés membres du Comité de législation nous permet de mettre en évidence l'importance des éléments « modérés » au sein d'un comité homogène, unis par un tropisme juridique fort, mais aussi par un positionnement politique pondéré. La solide formation juridique de la plupart des membres leur permet de s'investir avec sérieux dans leur rôle de techniciens du droit. Ils constituent ainsi un « refuge de compétences juridiques<sup>246</sup> » au service de la Convention qui peut s'appuyer sur des députés désireux de faire durer la loi qu'ils contribuent à élaborer. C'est ce positionnement qui conduit ses membres, du moins pour les députés réellement impliqués dans les travaux du Comité, à être épargnés par les fortes crises politiques qui traversent la Convention à partir du printemps 1793.

---

<sup>243</sup> A.N., DIII/380, séances des 20 décembre 1792, 2 et 5 janvier 1793.

<sup>244</sup> A.N., DIII/380, feuillet 60.

<sup>245</sup> « Le légiste est, en général, d'une sagesse et d'une prudence excessives ; ennemi du changement, il n'arrive à faire des réformes que longtemps après que la nécessité en a été reconnue ; il est devenu si familier avec les lois qu'il applique qu'il lui est difficile d'en concevoir d'autres, véritable esclave des textes législatifs qui sont pour lui autant de dogmes. » Philippe Sagnac, *La législation civile de la Révolution française (1789-1800). Essai d'histoire sociale*, Paris, Hachette, 1898, p. 45.

<sup>246</sup> Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil, op. cit.*, p. 116.

Ces « techniciens » au service de la Convention nationale organisent leur travail dans une infrastructure en constante mutation qui leur permet de répondre au mieux aux différentes missions et aux nombreuses sollicitations dont ils font l'objet.

## II. L'organisation progressive du Comité 1792 – 1795

L'étude de l'infrastructure du Comité revêt un intérêt tout particulier compte tenu du caractère exceptionnel de la concentration de tous les pouvoirs aux mains de la Convention et de ses comités. L'évolution de la matrice, de la structure interne du Comité, répond en effet aux exigences de la Révolution. Elle est guidée par la recherche d'une efficacité toujours croissante afin de faire face à deux impératifs qui sont à la fois raison d'être et condition *sine qua non* de la survie du gouvernement révolutionnaire : défendre la Révolution et fonder la République<sup>247</sup>.

Cependant dans les rares travaux portant sur le Comité de législation, celui-ci est avant tout décrit au prisme de ses membres, comme une association de représentants du peuple, œuvrant au service de la Convention et de la République. En cela, il reflète l'image d'Épinal d'un comité dont les séances rassembleraient quelques hommes autour d'une table couverte de papiers divers, œuvrant tard le soir à la lumière de la bougie<sup>248</sup>. Or les archives du Comité fournissent des éléments nouveaux relatifs à sa structure. Elles nous permettent de mieux saisir l'agencement rationnel et réglementaire des bureaux créés par les commissaires afin de répondre aux missions confiées par la Convention à ses membres. Cette structure est jusque-là en grande partie restée dans l'ombre.

Ainsi, les dossiers des Archives nationales, AD 38 et AD 39, consultables au Centre d'accueil et de recherche des Archives nationales de Paris éclairent le fonctionnement de

---

<sup>247</sup> Albert Mathiez, « Le Gouvernement révolutionnaire », *Annales Historiques de la Révolution française*, 1937, p. 97 et Robespierre, *Rapport sur les principes du gouvernement révolutionnaire*, 5 nivôse an II, dans *Pour le bonheur et pour la liberté. Discours*, Paris, La Fabrique éditions, 2000, p. 271-285.

<sup>248</sup> Voir par exemple *Le Comité de sûreté générale*, gouache des frères Lesueur, 1793-1794, Musée Carnavalet, Paris, ou encore *Intérieur d'un comité révolutionnaire sous la Terreur*, Eau-forte de Claude-Nicolas Malapeau, BNF.

divers comités et commissions des assemblées parlementaires et contiennent des pièces qui n'avaient été relevées dans aucune des études existantes sur le Comité de législation. Leur analyse, ainsi que les recherches effectuées dans les fonds du Comité, et notamment au sein des dossiers D/III/ 360, 380, 381, 391 qui contiennent les procès-verbaux du Comité, les documents sur le personnel et le travail des bureaux, permettent de montrer que, si le Comité est certes un assemblage d'individualités, il est aussi un laboratoire, c'est-à-dire « un lieu équipé et aménagé pour faire des expériences, des recherches et des préparations d'ordre technique<sup>249</sup> ». Pour mieux comprendre le fonctionnement de ce comité, il nous faut comprendre ce lieu, sa structuration progressive, les facteurs endogènes et exogènes qui influent sur celle-ci.

Dans un premier temps, il s'agit de saisir les restructurations successives du Comité au cours de la période conventionnelle (A), puis, dans un second temps, de mettre en lumière la matérialité du vécu de ce comité à travers l'étude des horaires et des lieux où travaillent ensemble les membres du Comité (B).

#### **A. Une nomenclature en constante évolution**

Dans un premier temps, il convient d'examiner la structuration progressive du Comité au cours de la période conventionnelle. Composé initialement de 48 membres et soumis à un contexte exceptionnel en constante évolution, le Comité de législation modula son organisation tout au long de son existence afin de répondre au mieux aux exigences de la Convention et aux tâches, toujours plus nombreuses, qui lui étaient attribuées. Si les règlements se font plus longs et plus détaillés avec le temps, la tâche du chercheur est rendue difficile par l'utilisation parfois confuse de certains termes, et notamment la multiplication des « divisions » et des « sections ». Ces deux termes sont parfois utilisés l'un pour l'autre et la « section » n'est pas systématiquement la subdivision d'une « division ». L'étude de ces règlements permet néanmoins de mieux saisir l'évolution du Comité au cours de la période conventionnelle.

---

<sup>249</sup> *Dictionnaire Larousse poche*, Paris, Larousse, 2017.

## 1. La structuration initiale du Comité en octobre 1792

La première structure du Comité n'est pas décidée dans le secret des séances, mais bien de manière publique à l'initiative, et d'une certaine manière avec l'aval, de la Convention. Le 22 septembre, à la suite d'un premier débat sur l'organisation des comités, l'Assemblée prend en effet le décret suivant :

« La Convention nationale décrète que les comités de l'Assemblée législative et les membres du Conseil exécutif rendront compte à la Convention nationale de l'état de leurs travaux. Après que lesdits comptes lui auront été rendus, la Convention nationale établira un ordre fixe de travail. »

La structuration du Comité n'est cependant adoptée que relativement tardivement. Ce n'est que le 10 novembre 1792 que ses membres se séparent en deux divisions : une division systématique et une division des rapports, reprenant en cela la matrice binaire qui avait été la sienne sous la Constituante puis sous la Législative<sup>250</sup>.

Un document conservé aux Archives nationales, rédigé par Eugène Gossuin, président du Comité des pétitions et de correspondance et intitulé « Instruction sur l'établissement des comités de la Convention nationale », nous renseigne davantage sur cette première structuration. Après avoir évoqué les comités occupés du régime général de la République (Archives, Commission centrale, Procès-verbaux, Décrets, Pétitions et Correspondance, Inspecteurs de la salle), le rapport présente les comités « dont les fonctions embrassent toutes les parties du gouvernement », parmi lesquels le Comité de législation civile,

---

<sup>250</sup> A.N., D/III/380.

criminelle et de féodalité. Eugène Gossuin nous y fournit quelques informations plus précises sur l'organisation de ses deux divisions<sup>251</sup>.

La première division est constituée de huit sections. La première s'occupe du travail sur la procédure civile, de première instance et d'appel, des requêtes civiles et de cassation relativement à tous les tribunaux, du travail sur les exécutions des titres et jugements sur les rapports d'experts, des saisies et oppositions, des scellés et inventaires. La deuxième des mariages, de leur formation et de leur dissolution, de la puissance maritale, de ses effets, de sa durée et de sa dissolution. La troisième s'occupe du travail sur les tutelles, les curatelles, la pupillarité, les minorités et les interdictions. La quatrième du travail sur les choses meubles et immeubles, corporelles ou incorporelles, les propriétés, possessions, prescriptions, usufruits, usages, habitations, servitudes. La cinquième, du travail sur les transmissions gratuites des biens par donations entre vifs, des institutions contractuelles, donations à cause de mort, testaments, codicilles, substitutions et legs. La sixième, du travail sur les successions légitimes descendantes, ascendantes, collatérales, rapports et partages. Les septièmes et huitièmes se chargent des obligations en général, de tout ce qui leur est accessoire, mais aussi des contrats, du droit respectif des conjoints, des conventions matrimoniales, des échanges, des ventes. Dans ces huit thématiques, on retrouve de toute évidence les différents thèmes que le Comité de législation devait aborder dans son projet de rédaction du Code civil. Cette section compte vingt-quatre membres.

La seconde division se substitue en deux sections sous le nom de sections des rapports. Elles sont composées, chacune, de douze membres qui ont à charge l'examen des différents rapports ordonnés par décret de la Convention. Malheureusement, les procès-verbaux ne mentionnent à aucun moment les députés qui composent ces différentes sections.

Cette organisation, prévue en novembre 1792 pour diviser au mieux les tâches entre 48 membres, est corrigée — et dans une certaine mesure simplifiée — avec le premier renouvellement de janvier 1793.

---

<sup>251</sup> « Instruction sur l'établissement des comités de la Convention nationale » (archives Paris), A.N., AD/I/38, dossier B « Comités et commissions, 1790 – an XIII », fol. 9, p. 25. Rapport imprimé et envoyé aux 83 départements.

## 2. Janvier 1793, la législation civile à l'ordre du jour

Peu après son premier renouvellement<sup>252</sup>, le 25 janvier 1793, un membre du Comité, non cité dans les procès-verbaux, souligne le retard pris par le Comité dans le travail sur le projet de Code civil. Il propose de diviser le Comité en quatre sections afin de « hâter les opérations, de faciliter l'expédition des affaires renvoyées au Comité<sup>253</sup> ». L'absentéisme des membres, maintes fois décrié (voir *supra*), mais aussi un retard important pris par le Comité entièrement consacré à la préparation du procès du roi les semaines précédentes, expliquent très certainement cette volonté de modifier l'organisation interne du Comité. Il s'agit alors de repenser l'organisation pour s'assurer que cet organe de la Convention fonctionne avec efficacité.

Cette proposition entraîne un débat interne entre les titulaires et acte une première prise d'autonomie. En effet, à la suite de cette proposition, le procès-verbal de la séance souligne le fait que les députés présents échangent sur la liberté qu'aurait le Comité à se réorganiser, sans préalablement en avoir référé et demandé l'autorisation à la Convention. Cette question est mise aux voix et la réorganisation du Comité est adoptée par ses membres, qui décident de s'affranchir de l'autorisation de l'Assemblée. Trois d'entre eux, Lindet, Saladin et Cochon, sont ensuite nommés par leurs pairs pour proposer un plan de division.

Le fruit de leur réflexion est présenté puis adopté lors de la séance du 28 janvier 1793. Le Comité se divise alors en quatre sections de douze membres. Le procès-verbal note que ses membres sont « convaincus par une expérience de quatre mois de la nécessité de se diviser en bureaux ou sections pour, premièrement, préparer les projets de lois générales qui peuvent dès à présent être discutés et arrêtés, sans attendre que la constitution ait été

---

<sup>252</sup> Le renouvellement, tout comme la première composition d'octobre, est un processus long qui nécessite de contacter les députés tirés au sort, d'essayer les refus des représentants ayant opté pour un autre comité, de désigner des suppléants et, tragiquement, de statuer sur le remplacement de Lepeletier (remplacé par son suppléant).

<sup>253</sup> A.N., D/III/380, séance du 25 janvier 1793.

présentée et acceptée et, deuxièmement, pour accélérer les rapports particuliers, l'examen et la discussion des affaires renvoyées par la Convention nationale.<sup>254</sup> »

À chaque section est donné un objectif précis. La première doit présenter les projets de loi sur les conventions matrimoniales, l'administration des biens des époux, les droits respectifs des époux, les tutelles, les curatelles, et sur l'autorité paternelle. La deuxième est chargée de présenter les projets de loi sur les successions directes, sur les dons et les renonciations stipulées par contrat de mariage, sur l'association des enfants aux affaires de leurs pères, sur les enfants nés hors du mariage, l'adoption et les successions collatérales, les associations et les communautés de biens entre les personnes non mariées. La troisième se consacre aux projets de loi portant sur les donations, les testaments, les substitutions, les moyens d'acquérir et de conserver par vente, par échange, par alluvion et par prescription. La quatrième présente elle les projets de loi liés aux conventions, obligations, les droits des créanciers sur leurs débiteurs, les hypothèques, rentes, restes de la féodalité, et de « la réformation et changements » à faire au Code pénal<sup>255</sup>.

Tout comme pour la première structuration, nous ne disposons pas de la liste exhaustive des membres de chaque section. Le procès-verbal du 28 janvier, donne cependant une première répartition. Ainsi, par prudence, nous ne donnons que les noms des trente-trois membres que nous avons pu identifier avec certitude. En l'absence de toute mention d'un tirage au sort, il est très vraisemblable que, comme lors de la première organisation en novembre 1792, les membres aient choisi leur section par affinité en fonction de leurs domaines de spécialisation.

---

<sup>254</sup> On note ici, dans la formulation « bureaux ou sections », toute l'ambiguïté des termes parfois utilisés l'un pour l'autre.

<sup>255</sup> A.N., D/III/380, séance du 28 janvier 1793.

**Tableau n°5 : Répartition des membres au sein des quatre sections en janvier 1793**

Section	Membres
<b>Première section</b> (projets de loi sur les conventions matrimoniales, l'administration des biens des époux, les droits respectifs des époux, les tutelles, les curatelles, et sur l'autorité paternelle).	Lindet, Garan de Coulon, Le Malliaud, Philippeaux, Berlier, Porcher, Charlier, Vergniaud, Bernier, Saladin
<b>Deuxième section</b> (projets de loi sur les successions directes, sur les dons et les renonciations stipulées par contrat de mariage, sur l'association des enfants aux affaires de leurs pères, sur les enfants nés hors du mariage, l'adoption et les successions collatérales, les associations et les communautés de biens entre les personnes non mariées).	Azéma, Cambacérès, Goupilleau Philippe, Soullignac, Buzot, Dumont, Génissieu, Le Sage, Morission, Duval
<b>Troisième section</b> (projets de loi portant sur les donations, les testaments, les substitutions, les moyens d'acquérir et de conserver par vente, par échange, par alluvion et par prescription).	Lanjuinais, Laplainge, Lacroix, Piorry, Larivière, Chaillon
<b>Quatrième section</b> (projets de loi liés aux conventions, obligations, les droits des créanciers sur leurs débiteurs, les hypothèques, rentes, restes de la féodalité, et de « la réformation et changements » à faire au Code pénal).	Mailhe, Cochon, Genevois, Durand-Maillane, Merlin de Douai, Bohan, Osselin

Enfin, au cours de cette séance du 28 janvier 1793, le Comité prévoit de former, « lorsque la constitution sera acceptée » une nouvelle section chargée d'examiner les lois existantes dans leur rapport avec les cadres de la constitution. Cependant, en juin 1793, le Comité change une nouvelle fois d'organisation. La troisième en neuf mois.

### 3. La réorganisation de juin 1793, une reconfiguration politique ?

À l'instigation de Cambacérès qui se plaint de la charge particulièrement importante qu'imposait la situation exceptionnelle du printemps 1793 et insiste sur l'urgence de donner au peuple « des lois analogues au gouvernement républicain », le Comité de législation, réduit à vingt-quatre membres, retrouve le 3 juin 1793 une structure en deux divisions. En effet, à cette date, l'impérieuse nécessité relègue au second plan les travaux sur la législation civile, qui se voient, les procès-verbaux en attestent, constamment relégués dans l'ordre du jour par la préparation des lois d'exception qui occupent le Comité à partir du printemps 1793 (voir chap. IV).

La première division est composée de douze membres. Elle s'occupe de la révision du Code civil et du Code criminel et « d'en approprier les dispositions aux bases du gouvernement républicain »<sup>256</sup>. Ses membres, clairement évoqués dans les procès-verbaux, sont Bar, Cambacérès, Génissieu, Ricord, Charlier, Lacoste, Florent Guiot, Joseph Delaunay, Garran-Coulon, Bézard, Oudot et Dartigoeyte.

La seconde, qui regroupe les membres restants est, elle, destinée à traiter les pétitions et notamment les 6000 adresses en souffrance évoquées par Cambacérès lors de sa prise de parole devant l'Assemblée<sup>257</sup>. Cette division doit en outre préparer des rapports sur les affaires particulières qui lui seront renvoyées par la Convention.

---

<sup>256</sup> *Archives parlementaires*, t. 66, p. 4, séance du 3 juin 1793.

<sup>257</sup> *Ibid.*

Cette recomposition en deux divisions, n'est encore une fois pas sans lien avec la volonté d'accélérer la rédaction du Code civil, volonté partagée à la fois par le président du Comité, mais aussi par les députés montagnards qui sortent vainqueurs de la crise du 31 mai — 2 juin. Selon la thèse de Jean-Louis Halpérin, cette volonté de consolider la République en lui donnant des lois communes s'inscrit dans une stratégie de la nouvelle « majorité » montagnarde. Accélérer la production du Code civil permet d'affirmer la légitimité de la Convention, de disposer d'un texte fort et symbolique qui, dans sa dimension unificatrice, s'impose comme une « arme » contre les velléités fédéralistes<sup>258</sup>. Cette réorganisation de juin n'est certainement pas sans lien avec la présentation devant la Convention, seulement deux mois plus tard, du premier projet de Code civil.

Cette hypothèse semble se confirmer par l'analyse des débats au sein de la Convention au mois de juin. En effet, alors que la question de la rédaction d'un Code civil était depuis le début de la Convention largement occultée, sa rédaction est soudain remise à l'ordre du jour. Ainsi, alors que l'Assemblée avait « négligé pendant plusieurs mois »<sup>259</sup> son projet de Code, Jean Bon Saint-André et Charlier, deux députés que l'on peut sans difficulté associer à la tendance montagnarde prennent la parole le 25 juin<sup>260</sup>. Ils exigent du Comité la présentation rapide d'un projet de Code civil<sup>261</sup>. Quelques jours plus tard, Cambon se fait menaçant : « Aucun travail n'est encore sorti des mains du Comité de législation. Je demande qu'une commission de cinq membres soit prise dans ce comité pour vous présenter un projet de Code civil. »<sup>262</sup>. Sous pression de l'Assemblée, le Comité de législation présente le 9 août son premier projet de Code civil.

Après avoir été modifiée trois fois en neuf mois, la structuration du Comité en deux divisions reste stable pendant plus d'un an. La « stabilité de circonstance », évoquée lors de notre analyse des renouvellements successifs caractérise donc aussi l'organisation interne

---

<sup>258</sup> L'article 85 de la constitution de 1793 n'affirme-t-il pas que « le Code des lois civiles et criminelles est uniforme pour toute la République » ?

<sup>259</sup> Cette séance est étudiée dans Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil, op. cit.*, p.118.

<sup>260</sup> Au cours d'une séance marquée par une grande confusion : un membre du Comité, dont l'identité n'est pas précisée, ayant proposé de faire un rapport sur l'adoption avant que Cambacérès ne s'y oppose, car l'Assemblée n'était pas assez avancée sur la question des enfants naturels.

<sup>261</sup> *Archives parlementaires*, t. 67, p. 448, séance du 25 juin 1793.

<sup>262</sup> *Archives parlementaires*, t. 69, p. 375, séance du 20 juillet 1793.

du Comité qui n'évolue plus avant la crise politique du 9 thermidor an II (27 juillet 1794). Cette stabilité permet aux juristes, bien que peu nombreux, d'effectuer des avancées notables sur la législation civile et de bâtir collectivement le projet de société de l'an II, abondamment discuté à l'Assemblée (voir chap. III). Après le 9 thermidor, tous les comités de la Convention sont remaniés par le décret du 7 fructidor an II (24 août 1794). Le « nouveau » Comité de législation, composé de seize membres, devait alors surveiller les administrations civiles et judiciaires, opérer le recensement et la classification des lois, et prendre les mesures d'exécution nécessaires. L'organisation et le fonctionnement interne sont alors repensés pour répondre à ces différentes missions.

#### **4. La structure du 7 fructidor**

La nouvelle division du Comité en deux divisions permet d'inscrire le Comité dans une continuité institutionnelle (a). Son organisation après fructidor est cependant plus complexe et reflète bien l'importance du Comité dans le projet de réorganisation du gouvernement révolutionnaire (b).

##### **a. Le maintien de deux sections**

Quelques jours après l'éviction de Robespierre et de ses proches, la Convention entreprend une réorganisation générale du gouvernement révolutionnaire. La situation des comités est alors longuement évoquée au cours des séances de l'été 1794. Le décret du 7 fructidor an II (3 septembre 1794), présenté par les Comités réunis de salut public et de sûreté générale fixe le nombre de comités et définit en quelques lignes le rôle de chacun<sup>263</sup>. L'organisation interne du Comité de législation n'y est pas précisée, mais le nombre de ses membres est limité à 16. Au cours de la séance du 17 fructidor (13 septembre), le Comité renouvelé « considérant que les attributions dont la Convention nationale vient de le

---

<sup>263</sup> Décret du 7 fructidor an II (24 août 1794) sur l'organisation des comités de la Convention nationale. *Coll. Baudouin*, vol. 53, p. 48-59.

l'investir justifie un nouveau règlement » adopte un nouveau règlement (voir annexe n° 11). Il y précise son infrastructure interne et choisit de conserver une organisation en deux sections, de huit membres chacune<sup>264</sup>.

La première section, qui se doit « d'arrêter tous les projets de décrets sur les affaires particulières » est alors chargée d'effectuer des rapports sur les différents cas soumis au Comité, mais aussi de surveiller « la partie des bureaux auxquels est confiée l'analyse des pétitions et des pièces ».

La seconde section, dite systématique, est chargée d'établir le « système général des lois civiles et criminelles » et de diriger « les bureaux chargés de rassembler les matériaux de la législation ». Le règlement la divise en deux parties : la première s'occupant « de la rédaction des lois pour le projet de Code civil et des lois relatives aux matières d'administration générale », la seconde des « lois criminelles et de police » (art 10).

La section des rapports est composée de Porcher, Bar, Louvet, Beauchamp, Pépin, Pérès, Pons et David ; là où la section systématique est composée de Cambacérès, Azéma, Oudot, Hentz, Garran de Coulon, Durand-Maillane, Lemaillaud et Florent Guiot<sup>265</sup>.

Les bureaux du comité sont ensuite divisés en cinq divisions (voir organigramme ci-dessous). L'une d'entre elle, la section de la surveillance des administrations civiles, est « héritée » du Comité de salut public. Comme le précise le règlement, ces « bureaux organisés par le comité de salut public sont provisoirement maintenus » (art. 38). Le texte ne mentionne pas le nom de ces bureaux ni les employés qui y travaillent, mais Raphaël Matta-Duvignau évoque l'existence d'un Bureau de l'organisation des administrations des départements et des tribunaux et d'un Bureau de l'organisation des administrations des districts et des municipalités, et d'un Bureau de l'exécution des lois chargé de veiller à la bonne réception des lois ainsi qu'à leur application<sup>266</sup>. Si le nombre d'employés n'est pas donné en fructidor, les états des appointements du mois suivant, en vendémiaire an III (voir *infra*) évoquent 11 employés dans chacun de ses bureaux. On y trouve ainsi un chef de

---

<sup>264</sup> A.N., D/III/380, séance du 17 fructidor an II (13 septembre 1794).

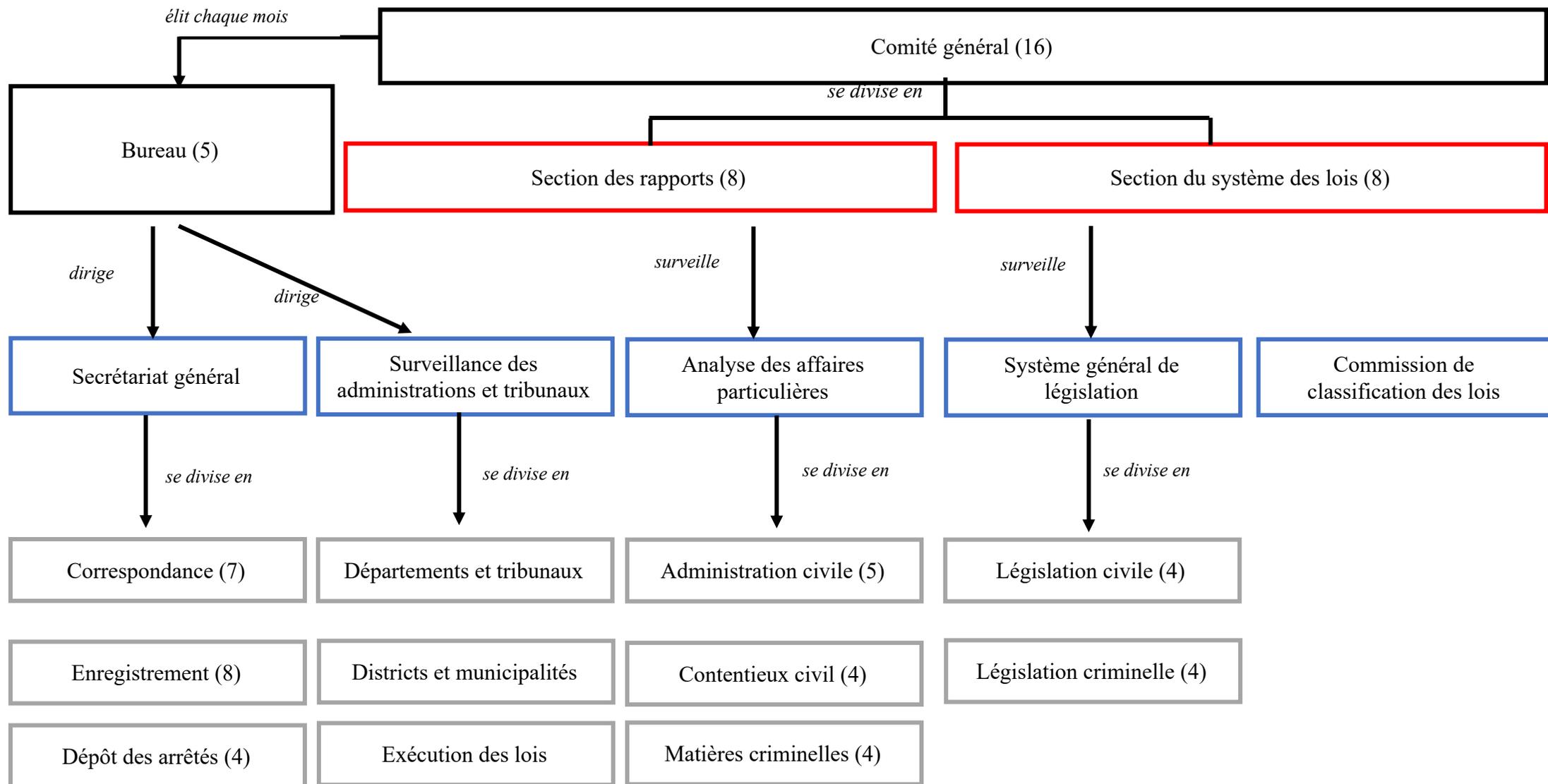
<sup>265</sup> A.N. D/III/380.

<sup>266</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le comité de Salut public (6 avril 1793–4 brumaire an IV)*, op. cit, p. 375.

Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

bureau, un rédacteur, deux analyseurs, deux employés chargés des tableaux d'organisation, un enregistreur, deux expéditionnaires et un employé chargé de répertorier les archives.

## Organisation du Comité de législation d'après le règlement du 17 fructidor an II (3 septembre 1794)



Légende :

■ : Sections

■ : Divisions

■ : Bureaux

(X) : Nombres de députés (pour le comité général, les sections et le bureau élu) ou d'employés (pour les bureaux)

## b. Un bureau étoffé et une plus grande collégialité

Par ailleurs, au cours de cette séance du 17 fructidor (13 septembre), le Comité de législation décide de se doter d'un bureau élargi, chargé de veiller à la bonne tenue des séances, au respect des règles ainsi qu'aux mécanismes établis. Il est doté de pouvoirs propres. Ce bureau est composé d'un président, d'un vice-président et de trois secrétaires dont l'élection se ferait par appel nominal chaque mois<sup>267</sup>. Le 4 vendémiaire an III (25 septembre 1795) la composition du bureau est légèrement modifiée : il est décidé que le Comité n'aurait plus un, mais deux vice-présidents<sup>268</sup>. À cette date, les élections au sein du Comité portent Cambacérès à la présidence. Bar, Beauchamp et Oudot sont secrétaires. En revanche, les postes de vice-président ne semblent pas, ou plus, attribués nominalement. Les titulaires changent en effet régulièrement. Lors de la séance du 4 vendémiaire (25 septembre), ce sont ainsi Garran de Coulon et Porcher qui y sont élus, mais cette charge est ensuite occupée par Pons de Verdun et Bar le 19 du même mois. Il semble que la fonction soit attribuée en début de séance, en fonction des membres présents, qui, en cet automne de l'an III, sont assez peu nombreux<sup>269</sup>.

Par ailleurs, afin de favoriser les échanges et d'éviter les prises de position personnelles qui avaient pu entraver la tâche comme la crédibilité du Comité, le règlement du 17 fructidor insiste sur l'importance des échanges entre les deux divisions et prévoit à ce propos trois séances plénières, dites séances du « comité général », les décadi, sextidi et octidi de chaque décade. C'est au cours de ces séances que sont arrêtés collectivement les projets de loi, mais

---

<sup>267</sup> Cet arrêté du 4 vendémiaire an III (25 septembre 1794) précise que le bureau du Comité, qui comprendrait le président, ses deux vice-présidents et trois secrétaires, dirige le travail de la division de surveillance de l'exécution des lois, qui était à cette date une fonction essentielle du Comité. C'est ce même arrêté qui supprime l'existence de la section systématique.

<sup>268</sup> Un arrêté du 18 frimaire an III (8 décembre 1794) porte le nombre de secrétaires à quatre, celui des vice-présidents à cinq.

<sup>269</sup> Voir A.N., D/III/\*/56, p. 73-78

aussi les projets d'arrêtés<sup>270</sup>. Il est également prévu que le Comité général puisse se réunir extraordinairement dans les cas d'urgence. Toujours afin de favoriser la collégialité des travaux, il est décidé que la correspondance soit dorénavant signée par au moins trois membres et les arrêtés par au moins cinq. Un quorum de neuf membres est en outre fixé pour entériner toute délibération du Comité général. Ce chiffre impose certes la moitié des voix plus une, mais il reste relativement faible et peut laisser supposer que le Comité s'attendait encore à des absences fréquentes lors de ses séances du soir. Enfin, en cas de nécessité, les membres d'une division peuvent demander à ce que le Comité général se réunisse pour étudier une affaire particulière et des arrêtés peuvent être pris par le bureau réuni en cas d'urgence.

Ce nouveau règlement est particulièrement précis et détaillé. Adopté quelques semaines après les bouleversements de l'été 1794 il vient rationaliser l'organisation du Comité alors que ce dernier se voit confier des missions nombreuses et sensibles<sup>271</sup>. Alors que les renouvellements du Comité se faisaient plus fréquents, il semble important de figer les règles de fonctionnement. Le rôle du bureau est réaffirmé. Sa charge est de veiller à la coopération entre les divisions, au respect des dispositions réglementaires. Cette nouvelle structure permet de renforcer la cohérence des actions du Comité, de faire face aux nouvelles missions qui lui sont confiées et de répondre aux exigences de la Convention qui, passée la crise thermidorienne, cherche à mieux rééquilibrer et contrôler les institutions du gouvernement révolutionnaire.

## 5. En l'an III, l'exigence renouvelée d'une délibération commune

---

<sup>270</sup>, voir A.N., D/III\*/56, p. 69.

<sup>271</sup> Comme en témoignent entre autres décisions, deux décrets du 29 nivôse an III (18 janvier 1795). Le premier autorise le Comité à statuer sur la mise en liberté de tous citoyens condamnés à la peine de mort ou à d'autres peines, pourvu que les jugements ne soient causés ni pour délits ordinaires ni pour fait de royalisme. Le second autorise les comités de législation et de sûreté générale à statuer définitivement sur la mise en liberté contre ceux qui se trouveraient condamnés à la déportation par le Tribunal révolutionnaire (voir chap. VI).

La structure du Comité de législation est modifiée une dernière fois par le règlement adopté le 18 frimaire an III (8 décembre 1794). En effet, pour faire face à une charge de travail croissante, mais aussi afin de favoriser l'efficacité dans un comité dont les membres sont régulièrement renouvelés, un nouveau règlement plus précis organise les travaux des titulaires au cours des douze derniers mois de la législature<sup>272</sup>. Cette réorganisation (voir annexe n° 12), qui intervient moins de trois mois après le tournant du 7 fructidor, est hautement révélatrice des nouvelles missions du Comité et du primat des travaux de l'administration qui s'imposent dorénavant comme sa principale activité, au détriment de la réflexion sur la législation civile.

Ainsi, un « arrêté pour l'organisation du Comité de législation »<sup>273</sup> vient préciser et développer sa structure interne ainsi que les fonctions respectives des divisions, subdivisées en sections. La première division, chargée de l'expédition de la correspondance et des travaux de l'administration est « investie d'une mission générale de surveillance des autorités constituées et de l'exécution des lois qui leur est confiée. ». Elle se subdivise en cinq sections. Les quatre premières composées de quatre membres, sont chargées respectivement de l'organisation des autorités judiciaires, de l'exécution des lois confiées à ces autorités, de l'organisation des corps administratifs, de l'exécution des lois confiées à ce corps. La cinquième section, composée de cinq députés, est chargée des réclamations relatives aux personnes prévenues d'immigration. La seconde division se subdivise en deux sections chargées de rédiger des rapports sur les multiples affaires particulières adressées au Comité.

Ce nouveau règlement maintient les dispositions existantes concernant la collégialité tout en les précisant davantage. Dans un comité fréquemment renouvelé, le dialogue importait pour assurer la continuité de son action et l'aboutissement de ses travaux. Le règlement adopté le 18 frimaire an III (8 décembre 1794), en précisant certains dispositifs évoqués dans le texte adopté le 17 fructidor, souligne la nécessaire collégialité et le partage au sein d'un comité dont les membres sont fréquemment renouvelés. Ainsi, s'il est prévu que les deux divisions du Comité s'assemblent séparément à 9h du soir, les primidi, duodi,

---

<sup>272</sup> A.N., D/III/\*/58, p. 44-47.

<sup>273</sup> *Ibid.*

quartidi, quintidi, sextidi, septidi et nonidi, le règlement souligne également que les deux divisions sont autorisées à se concilier pour l'expédition des affaires de leur attribution qui ont entre elles de la connexité. Le règlement précise par ailleurs que les affaires particulières traitées dans une division seront portées au Comité général, c'est-à-dire devant l'ensemble des titulaires réunis, sur la réclamation d'un tiers des membres présents. Des assemblées extraordinaires peuvent également être organisées aussi régulièrement que le bien du service l'exige.

En outre, pour faire face aux renouvellements fréquents du Comité, le rôle et les responsabilités du bureau sont précisés et renforcés par rapport aux prérogatives évoquées dans le règlement du 17 fructidor. Élu par les titulaires à échéance régulière, le bureau se compose en effet des membres du Comité les plus expérimentés. À ce titre, il supervise le travail des deux divisions. Le règlement précise ainsi, qu'outre les responsabilités déjà énoncées, le bureau veille à l'ouverture de la correspondance qui se fait tous les matins dans le cabinet du président en sa présence ou celle des vice-présidents par les secrétaires-commis désignés par le président. La question de la correspondance est particulièrement sensible, à l'heure où le Comité se voit confier l'analyse des dénonciations envoyées contre les représentants du peuple accusés d'avoir participé aux actions désormais réprouvées de l'an II (voir chap. VI). Le président et les deux premiers secrétaires distribuent ensuite tous les rapports à faire sur la législation générale ainsi que sur les rapports et pétitions dont le traitement est exigé soit par la Convention nationale, soit par les autres comités.

Ainsi, en moins de trois ans, ce sont cinq structures différentes qui viennent organiser et répartir le travail confié au Comité de législation. Paradoxalement, c'est au moment où le Comité compte le moins de membres que son organisation est la plus détaillée et réglementée. Celle-ci évolue surtout au fur et à mesure que les prérogatives confiées au Comité augmentent. Avant le tournant de juillet 1794, le Comité se préoccupe avant tout du travail législatif confié par la Convention, qu'il s'agisse des lois d'exception ou des projets de codes. Après cette date, le Comité, devenu un véritable « Ministère de l'Intérieur et de la

Justice »<sup>274</sup> se dévoue alors avant tout à l'administration de la jeune République. Si la législation civile occupe ainsi longuement les travaux et modèle l'organisation du Comité jusqu'au tournant de l'été 1794, ce sont finalement les soucis de l'administration qui orientent ses réorganisations après thermidor an II (juillet 1794). Enfin, le règlement est d'autant plus précis que les renouvellements, plus fréquents tout au long de l'an III, imposent de fixer un mode de fonctionnement cohérent et immuable.

## **B. L'organisation des séances, entre ruptures et continuités**

L'étude des procès-verbaux et des arrêtés qui régissent le fonctionnement interne du Comité permet aussi de préciser le quotidien des titulaires au cours de leurs séances de travail. Il importe ainsi, dans un premier temps, de s'attarder sur les horaires qui encadrent ces séances (1). La localisation du Comité doit également être observée avec une intention toute particulière, celle-ci étant, dans une certaine mesure, révélatrice de la place politique qu'il occupe au sein des institutions révolutionnaires (2).

### **1. Les horaires**

L'étude du déroulement d'une séance (a) tout comme l'organisation de la semaine (b) permet de mieux comprendre le quotidien des titulaires, leurs rituels et leur fonctionnement au service de la Convention.

#### **a. Le déroulement d'une séance**

Les procès-verbaux nous renseignent sur la tenue des séances du Comité, les membres qui y participent ainsi que leur durée. Celle-ci n'est jamais fixe. En septembre 1792, les séances du Comité se tiennent néanmoins chaque soir, à partir de dix-neuf heures, après

---

<sup>274</sup> Georges Bourgin, « Le Comité de législation », *Nouvelle Revue historique du droit français*, t. 35, 1911, p. 642.

celles de la Convention et se prolongent parfois tard la nuit. En effet, si la plupart des séances se terminent à onze heures, il n'est pas rare que les discussions se finissent à minuit. Il en est ainsi lors des séances au cours desquelles est abordée la question de la réorganisation du Comité, à l'exemple de la séance du 28 janvier, au cours de laquelle est actée la division du Comité en quatre divisions ou encore de la séance du 1<sup>er</sup> juillet au cours de laquelle est discutée la (re) formation d'une division systématique. Toutes deux se finissent à minuit. Les discussions d'objets techniques, notamment lors de la présentation des différents éléments des projets de code civil allongent elles aussi régulièrement les séances jusqu'à minuit, en témoignent les procès-verbaux du Comité de l'été 1794 et du printemps 1795<sup>275</sup>. Nous n'avons cependant jamais trouvé d'occurrence mentionnant des séances qui se seraient tenues au-delà de cet horaire fort tardif<sup>276</sup>.

Si le déroulement d'une séance n'est lui aussi jamais précisément linéaire, il semble respecter quelques formes précises et se structure en trois temps. Ainsi toutes débutent avec la lecture du procès-verbal de la séance précédente qui doit être approuvé. Dans un deuxième temps, les affaires particulières sont discutées ainsi que les projets de décrets demandés par la Convention. La fin de séance est, elle, consacrée à la reprise des travaux au long cours qui ne nécessitent pas de retour immédiat : la législation sur les enfants naturels, la loi sur les émigrés, les projets de codes etc. Les procès-verbaux, au-delà de ces grandes lignes de force, sont néanmoins très succincts. Les prises de parole qui y sont rarement individualisées le compte rendu préférant l'usage de formules impersonnelles : « *le Comité décide* », « *il a été décidé* » ... Loin d'être avare de détails, il nous semble que les membres du Comité aient voulu conserver, au travers de ces formulations courtes et impersonnelles, une certaine liberté d'expression au sein de leurs délibérations.

---

<sup>275</sup> A.N., D/III\*/54, p. 179. La séance dure de 7 heures du soir à minuit, beaucoup d'autres séances de durée similaire par la suite.

<sup>276</sup> Plusieurs travaux consacrés aux temporalités quotidiennes à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle soulignent cependant que les activités urbaines se déplacent vers le soir et la nuit à partir du XVII<sup>e</sup> siècle et pourraient inviter à relativiser cet horaire tardif. Voir pour une étude de ces temporalités et de la sociabilité des élites : Denise Turrel, Les mariages de nuit : les rituels nuptiaux dans les villes du XVII<sup>e</sup> siècle, *Dix-septième siècle*, 2009/3, n° 244, p. 523-533

Les séances de quatre heures étaient donc extrêmement riches. L'on peut ainsi prendre l'exemple de la séance du 26 mai 1793, séance qui ressemble à tant d'autres évoquées dans les procès-verbaux. Au cours de leur réunion, les quatorze membres présents écoutent tout d'abord le procès-verbal de la séance précédente, puis un projet de décret proposé par Lanjuinais. Vient ensuite l'étude des pétitions. Cinq pétitions particulières adressées au Comité par la Convention sont débattues, l'une après l'autre. Deux rapports sont ensuite proposés en séance. Enfin, le Comité de législation sollicite la présence de représentants du Comité de sûreté générale et adopte un projet de décret sur l'une des pétitions renvoyées par la Convention.

**b. L'organisation de la semaine**

Au nombre de deux ou trois par semaine, souvent les mardis et les jeudis, les séances du Comité se font plus régulières à partir du printemps 1793. En effet, d'après les sources, et en présumant que les procès-verbaux aient été rédigés à chaque séance et aient été conservés sans pertes, les séances sont au nombre de deux à trois par semaine jusqu'en décembre 1792 ; elles sont au nombre de trois à quatre à partir du printemps. Le nombre de réunions hebdomadaires n'est pas fixé avant le mois de fructidor et était vraisemblablement laissé à la discrétion des titulaires.

Après le 7 fructidor (24 août), le Comité est occupé par toutes les besognes journalières de l'administration nationale et doit œuvrer au service de la Convention à la préparation de rapports et de projets de décrets. Pour ce labeur considérable, de nombreuses séances sont indispensables.

Ainsi, à partir du 17 fructidor an II (3 septembre 1794), la charge de travail toujours croissante impose au Comité de se réunir non seulement tous les jours, mais également le matin. Il est ainsi prévu, dans le règlement adopté à cette date, que le Comité se rassemble tous les matins à onze heures pour l'expédition de la correspondance et la distribution du travail. En outre, en vertu de ce nouveau règlement, les membres choisissent de se réunir en comité général les décadi, sextidi et octidi de chaque décade.

Le règlement du 17 fructidor prévoit par ailleurs que les tridis et octidis de chaque décade soient spécifiquement prévus pour recevoir les autorités constituées et les citoyens « qui ont à l'entretenir d'affaires particulières <sup>277</sup> ». La durée de cette séance est cependant limitée à deux heures. Le Comité ne pouvant répondre, conseiller ou encore moins trancher une situation particulière qui ne lui était pas soumise par la Convention, ces séances avaient avant tout pour objectif de recevoir des pièces ou d'en communiquer. Il est cependant très probable que des pétitionnaires souhaitant voir le Comité se prononcer sur un litige aient saisi cette occasion pour présenter leurs doléances aux députés.

Cependant, à compter du 25 nivôse an III (14 janvier 1795), « se conformant sur ce point à l'usage observé dans les autres comités de la Convention nationale<sup>278</sup> », le Comité de législation décide de ne plus tenir de séances publiques. Cette mesure peut être motivée par plusieurs facteurs. Il peut s'agir de décongestionner des locaux obstrués par de trop nombreux pétitionnaires, d'accélérer les réunions et les travaux du comité, d'éviter la disparition de matériel ou de dossiers et enfin de protéger le secret des délibérations.

Enfin, les réunions matinales sont visiblement trop peu suffisantes pour faire face à l'immense et écrasante charge de travail, mais aussi au renouvellement fréquent des membres qui entravent les dynamiques collectives, si bien que les députés membres du Comité décident, en vendémiaire an III, de s'assembler tous les soirs. Le Comité général se réunit en outre tous les matins après l'expédition des travaux de chaque section et le soir à 9 heures, les tridis et octidis de chaque décade.

Ces séances longues et de plus en plus régulières se tiennent tout proche de la salle des débats, dans un espace révélateur d'une « géographie du pouvoir » qu'il s'agît de mettre en lumière.

## 2. Un comité au croisement des lieux de pouvoirs

---

<sup>277</sup> A.N., D/III/\*/56, p.73-78.

<sup>278</sup> A.N., D/III/\*/58, p. 48.

Comme le souligne Raphaël Matta-Duvignau, « une institution politique ou administrative ne doit pas être simplement évaluée au seul étalon des règles qui la régissent ou des actes qu'elle édicte<sup>279</sup> ». En effet, la localisation des institutions apporte une incontestable valeur ajoutée à la place politique occupée par une autorité<sup>280</sup>. L'analyse des documents relatifs à la géographie des bureaux nous renseigne ainsi sur la maîtrise de l'espace administratif et institutionnel du Comité et, par conséquent, sur sa place au sein de l'organisation des pouvoirs révolutionnaires<sup>281</sup>. Dans cette perspective, étudier l'emplacement du Comité au plus près de la Convention (a) ainsi que l'organisation de ses locaux avant (b) et après fructidor an II (c) permet d'opérer une rencontre entre géographie et pouvoir.

#### a. Siéger au plus près de la Convention

Alors qu'il se rassemblait aux Feuillants sous la Législative, le Comité de législation est, à l'automne 1792, le principal occupant du Pavillon de Marsan.

Pourtant, ce n'est que tardivement que le Comité prend possession de ses nouveaux locaux. En effet, il faut attendre le 2 novembre 1792 et le *Rapport sur la translation de la Convention nationale aux Tuileries*<sup>282</sup> rédigé par Gamon, membre du Comité des inspecteurs de la salle pour que soient attribués les emplacements au sein du château des Tuileries. Le déménagement depuis les locaux de la maison des Capucins qu'occupaient le Comité sous la Législative n'est cependant pas immédiat. D'après les procès-verbaux, la répartition de l'espace au sein des différentes salles attribuées au Comité de législation ne semble avoir

---

<sup>279</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le Comité de salut public (6 avril 1793–4 brumaire an IV)*, op. cit., p. 197.

<sup>280</sup> Voir Vida Azimi, « Les lieux de l'administration : géographie des bureaux sous l'Ancien Régime », dans *Mémoires de la Société pour l'histoire du droit et des institutions des anciens pays bourguignons, comtois et romands*, n°46, 1989, p.153.

<sup>281</sup> Raphaël Matta Duvignau, « Le Comité de salut public (6 avril 1793 - 4 brumaire an IV) », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012, p.11.

<sup>282</sup> Rapport sur la translation de la Convention nationale aux Tuileries, *Archives parlementaires*, t. 53, p. 112, séance du 2 novembre 1792. Voir aussi A.N., F/18, dossier 1240, où se trouve un essai de répartition par l'architecte Gisors accepté par les inspecteurs de la salle, mais qui ne fut pas mis à exécution.

lieu qu'au début du printemps 1793 (voir *infra*) c'est-à-dire peu avant que la Convention ne se déplace à la salle des Machines des Tuileries, au mois de mai 1793<sup>283</sup>.

Les *Almanachs nationaux* de l'an II et de l'an III confirment la concentration des comités au plus près de la Convention<sup>284</sup>. Ils se trouvent en effet rassemblés au sein d'un périmètre restreint. Les hôtels de Brionne<sup>285</sup>, de Breteuil, de Coigny, d'Elbeuf et de Noailles sont occupés par les comités tout comme les Pavillons de Flore (de l'Égalité)<sup>286</sup>, de l'Unité<sup>287</sup> et de Marsan (de la Liberté)<sup>288</sup>. C'est ce dernier, situé sur l'aile gauche des Tuileries, qui est occupé par le Comité de législation. Le Comité ne jouit pas pour autant de l'exclusivité de cet espace. Il partage le premier étage avec le Comité d'agriculture et du commerce alors qu'au rez-de-chaussée se trouve le Comité des inspecteurs de la salle<sup>289</sup>.

Ferdinand Boyer, auteur d'un ouvrage sur les Tuileries sous la Révolution, souligne que mise à part la flamme aux couleurs de la nation qui ornait le pavillon, la décoration des locaux du Comité offre à l'historien « un maigre sujet d'étude<sup>290</sup> ». Ces derniers étaient en effet visiblement forts peu ornés, à l'image de la salle des séances, elle-même caractérisée par une décoration « d'un style noble et sévère<sup>291</sup> ».

Au sein du Pavillon de Marsan, devenu Pavillon de l'Unité, le Comité se situe alors entre l'ancienne salle des Machines des Tuileries, que l'on restaure pour l'Assemblée nationale, les locaux des comités d'agriculture et des inspecteurs de la salle, le Comité de sûreté générale,

---

<sup>283</sup> Sous la Législative, les comités de l'Assemblée sont tous répartis entre la Maison des Capucins et la Maison des Feuillants. Voir cette répartition dans Edna Hindie Lemay (dir.), *Dictionnaire des Législateurs (1791-1792)*, Ferney-Voltaire, Centre international d'étude du XVIIIe siècle, 2007, t.2, p. 770.

<sup>284</sup> *Almanach national de France, an II – an IV de la République française, Une et Indivisible*, Paris, Bibliothèque nationale.

<sup>285</sup> Comité de sûreté générale (au 7 mai 1793), Comités d'instruction publique, Comité de Division, Comité d'Aliénation et des Domaines.

<sup>286</sup> Comité de salut public, Comité des finances, Comité des assignats et monnaies, Comité de Liquidation et des comptes, Comité de la marine et des colonies.

<sup>287</sup> Comité de la guerre.

<sup>288</sup> Eusèbe Girault de Saint-Fargeau, *Dictionnaire géographique, historique, industriel et commercial de toutes les communes de la France et de plus de 20,000 hameaux en dépendant : illustré de 100 gravures de costumes coloriés, plans et armes des villes, etc.*, Paris, F. Didot, 1844, Vol. 2, p. 171.

<sup>289</sup> Antoine Boulant, *Les Tuileries : Château des rois, palais des révolutions*, Paris, Tallandier, 2016, p. 149.

<sup>290</sup> Ferdinand Boyer, *Les Tuileries sous la Révolution (1792-1799)*, Paris, J. Schemit, 1935, p. 29.

<sup>291</sup> *Ibid.*, p.23.

établi de l'autre côté de la cour de Marsan, et le couvent des jacobins. Ainsi situés au carrefour des passages, les membres du Comité de législation bénéficient d'une grande proximité avec à la fois leurs collègues, la salle des débats et les autres institutions qui œuvrent au service de la Révolution et de l'enracinement de la République. Le Pavillon de Marsan, situé à l'angle nord-est du Palais national et dans les mêmes murs que ceux qui abritent l'Assemblée, était en outre un point de passage privilégié puisqu'il constituait l'une des deux voies d'entrée dans la salle des séances<sup>292</sup>.

C'est donc dans quelques couloirs et dans les rues adjacentes que se rencontrent, discutent, s'affrontent parfois, les représentants du peuple. Cette proximité géographique entre la salle de l'Assemblée, la salle de réunion des comités et parfois même la résidence des titulaires facilite grandement l'efficacité de leur travail, comme le souligne Laurence Chatel de Brancion dont la thèse porte sur les Mémoires de Cambacérès :

« Dans cet automne 1792, Cambacérès quitte le matin son hôtel derrière le théâtre Feydeau<sup>293</sup>, descend à travers le jardin du Palais-Royal pour atteindre les Tuileries où il monte s'installer à son bureau, contrôlant le travail des employés, rédigeant ou dictant, signant les courriers, plongeant aussi dans quelques recueils de jurisprudence, recevant le public ou des députés souvent nombreux qui viennent demander justice de tel ou tel problème, jusqu'à ce que la séance de la Convention vienne interrompre ses travaux vers midi. Il traverse alors le jardin et se rend dans cette salle bruyante, écoute les conversations autour de lui pour connaître la tendance du jour, il essaie de deviner les rumeurs, de comprendre les mouvements, d'analyser les dernières dénonciations. Quand se terminent ces séances houleuses, il remonte vers ses bureaux où il retrouve ses collègues, du moins les assidus. Et là, de nouveau, on travaille. On discute avec passion des articles déposés, et puis lorsque la fatigue se fait sentir, il est souvent minuit on range les papiers, les plumes et on s'enfonce dans la nuit.<sup>294</sup> »

---

<sup>292</sup> *Ibid.*, p.22.

<sup>293</sup> Rue Feydeau, 75002 Paris. Le trajet, refait par nos soins, prend moins de 15 minutes.

<sup>294</sup> Laurence Chatel de Brancion, *Cambacérès, Maître d'œuvre de Napoléon*, Paris, Perrin, 2018, p. 110.

Ainsi, l'emplacement du Comité vient ancrer dans l'espace à la fois l'exigence centralisatrice qui voit le jour à partir de l'instauration de la Convention nationale, mais aussi la volonté de contrôle constant de l'Assemblée sur ses différents organes puis sur la marche du gouvernement révolutionnaire. Dans le même temps, cette organisation géographique permet de plus grandes synergies d'acteurs et une plus grande efficacité du Comité, constamment au contact des réalités difficiles du pays et proches de tous les centres de commandement nécessaires à la mise en place des décisions qui s'imposent.

#### b. **Organiser l'espace**

Les procès-verbaux nous éclairent un peu plus sur la matérialité du vécu et la disposition intérieure de l'espace dans lequel évoluent quotidiennement les titulaires du Comité. On y apprend ainsi qu'au premier étage du pavillon, le Comité ne peut compter que sur une surface assez restreinte. Comme en témoignent les procès-verbaux du Comité, la répartition dans les différentes salles du Pavillon de Marsan est en effet précisée par tirage au sort au printemps 1793. Il est ainsi décidé que « la première section aura le local hors du couloir, la seconde section aura le local à gauche en entrant au Comité, la troisième section aura le local au fond du Comité, où est la bibliothèque, et la quatrième section aura le local à droite en entrant au Comité <sup>295</sup> ».

Au sein de ses locaux, le Comité de législation semble être à l'étroit. Le 28 mai 1793, Cambacérès, alors président du Comité, doit ainsi demander en séance à ses collègues de « l'autoriser à disposer d'une petite encoignure protégée dans l'épaisseur du mur de la salle où se tiennent les séances du Comité général ». Est-ce par fatigue, par volonté de persévérer dans un travail solitaire, ou par discrétion que le juriste montpelliérain souhaite s'isoler ? Cette demande montre surtout que l'utilisation de l'espace était particulièrement régulée, dans un cadre restreint qui n'offrait pas, à ce jour, d'espace indépendant pour le président.

---

<sup>295</sup> A.N., D/III/380, séance du 28 janvier 1793.

À l'été 1793, le Comité semble s'être agrandi et gagne plusieurs pièces. Leur répartition est en effet précisée comme suit :

« Première section : grande pièce à côté de la bibliothèque ;

Deuxième section : la pièce à cheminée et celle à côté

Troisième section : les deux pièces à gauche en entrant dans le corridor

Quatrième section : la pièce à côté du secrétariat général <sup>296</sup> »

### c. La (dé) localisation de l'an III

La géographie des bureaux des comités sous la Convention est assez changeante. Ces changements sont souvent liés à l'accroissement des travaux qui échoient aux comités. Il en est ainsi du Comité de salut public, qui monopolise très rapidement le Pavillon de Flore<sup>297</sup> ou encore du Comité de sûreté générale qui demande pour lui seul l'usage de l'hôtel de Brionne<sup>298</sup>. Si aucune demande spécifique ne semble avoir été formulée en ce sens par le Comité de législation, il semble néanmoins très plausible que les quatre pièces originellement attribuées au Comité se soient révélées rapidement trop étroites.

En effet, à une date indéterminée, mais postérieure à fructidor an II, le Comité emménage dans de nouveaux locaux proches des Tuileries, rue Nicaise, dans l'hôtel de Coigny<sup>299</sup> (voir plan *infra*). Ce changement nous est confirmé à la fois par l'Almanach de l'an

---

<sup>296</sup> A.N., D/III/380, séance du 6 juillet 1793

<sup>297</sup> D'abord cantonné aux appartements de Marie-Antoinette, le Comité s'étend rapidement aux appartements de Louis XVI, voir Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le Comité de salut public (6 avril 1793–4 brumaire an IV)*, op. cit., p. 201.

<sup>298</sup> « C'est probablement vers le 6 ou 7 mai 1793 qu'a lieu l'installation du Comité dans les locaux de l'Hôtel de Brionne. Il partage d'abord les appartements avec d'autres comités de la Convention mais, l'accroissement des tâches du Comité entraîne vite un nouveau besoin d'espace. Le 3 germinal an II, le Comité demande à disposer de l'Hôtel de Brionne dans sa totalité », voir Émilie Cadio, « Le Comité de sûreté générale (1792-1795) », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012, p. 8.

<sup>299</sup> Cet hôtel est construit en 1711 pour Pierre Filleul, ayant acquis la charge de secrétaire du roi. Il est situé aujourd'hui au 15 rue Danielle Casanova, 75001 Paris. Voir Natacha Coquery, « Hôtel, luxe et société de cour : le marché aristocratique parisien au XVIIIe siècle » dans *Histoire & Mesure*, 1995, vol.10, p. 339-

III — qui situe le Comité « Maison de Coigny, rue Nicaise<sup>300</sup> » au même titre que le Comité des transports, postes et messageries et le Comité des secours —, mais aussi par les registres du Comité de législation. Le procès-verbal de la séance du 28 fructidor an II (14 septembre 1794) évoque d'ailleurs un déménagement prochain rue Nicaise. Il y est souligné que : « le Comité, après avoir pris communication de plan de distribution du ci-devant hôtel Coigny, dans lequel les inspecteurs du palais national se proposent de placer le Comité de législation et ses bureaux, arrête que le président, le vice-président et le secrétaire enverront au Comité des inspecteurs du Palais national que le local par eux désigné paraît convenir à la nouvelle destination. »

Cependant, les membres du Comité réclament tout de même quelques dispositions pour améliorer à la fois le confort des lieux, mais aussi leur commodité. Il est ainsi réclamé qu'un nouvel escalier soit construit entre les étages<sup>301</sup>, mais aussi qu'une porte soit ouverte Place de la Réunion — nom donné, sous la Révolution à la place du Carrousel<sup>302</sup> — pour faciliter la communication du Comité avec la Convention et, enfin, que les écuries au service de l'artillerie soient transportées ailleurs.

Cette dernière exigence pouvait autant être liée au confort et à la quiétude des séances qu'à leur sécurité, en cherchant à éviter que le tout-venant puisse avoir accès à l'hôtel. Le Comité semble en effet avoir rencontré plusieurs difficultés à se prémunir contre les visites impromptues et à conserver le secret de ses délibérations. Cambacérès se plaint ainsi le 23 prairial an III (11 juin 1795) que des informations qui alimentent des rumeurs sortent

---

369. C'est rue Nicaise qu'à lieu, le 3 nivôse an IX (24 décembre 1800), l'attentat connu sous le nom de « conspiration de la machine infernale » contre le Premier Consul.

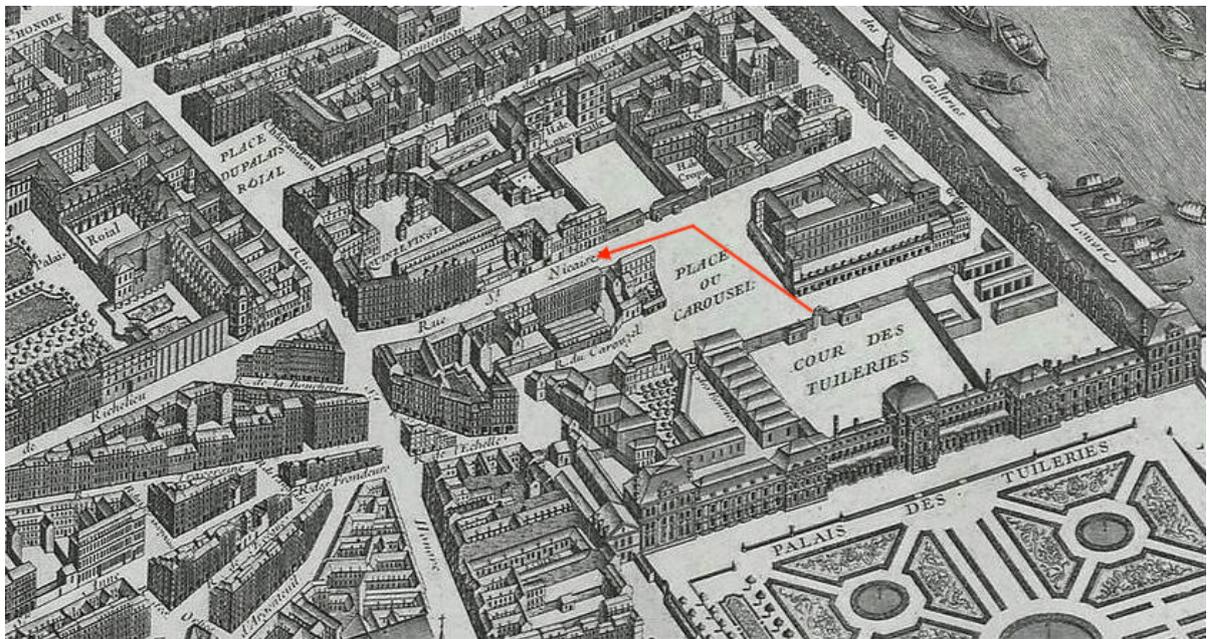
<sup>300</sup> L'Almanach de l'an III situe les comités de la manière suivante : Pavillon de l'égalité : Comité de salut public ; Pavillon de la liberté : Comité des décrets, procès-verbaux et archives, Comité des inspecteurs de la salle ; Pavillon de l'unité : Comité des pétitions, correspondance et dépêches ; Maison de Brionne : Comité de sûreté générale ; Maison de Breteuil : Comité des finances ; Maison de Coigny, rue Nicaise : Comité de législation, Comité des transports, postes et messageries, Comité des secours ; Maison d'Elbeuf : Comité d'instruction publique, Comité d'agriculture et des arts ; Comité de division ; Maison de Noailles : Comité des travaux publics, Comité de commerce et approvisionnement, Comité militaire, Comité de marine et des colonies.

<sup>301</sup> Sans nous donner la certitude que le Comité occupe dorénavant deux étages, cet élément peut le laisser supposer.

<sup>302</sup> Félix et Louis Lazare, *Dictionnaire administratif et historique des rues de Paris et de ses monuments*, Paris, F. Lazare, 1844, p. 104-105.

constamment de ses bureaux. Il est obligé de faire changer toutes les serrures et la procédure d'attribution et de détention des clés<sup>303</sup>. Loin d'être anecdotique, cette information montre que le Comité avait à se prémunir contre certaines visites malveillantes et que ses locaux, s'ils avaient l'avantage de se situer au cœur des pouvoirs et de la cité, étaient plus accessibles que les députés ne le souhaitaient.

### L'hôtel de Coigny et la rue Saint-Nicaise sur le plan de Turgot (1736)



→ : trajet entre la salle du Manège et l'hôtel de Coigny.

Cette immersion dans le quotidien des députés membres du Comité de législation permet de mieux comprendre la matérialité du vécu, l'organisation et le fonctionnement

<sup>303</sup> A.N., AF/II/23 cité dans Alain Cohen, *Le Comité des Inspecteurs de la salle. Une institution originale au service de la Convention nationale (1792-1795)*, op. cit., p. 89.

interne du Comité à la fois dans une perspective diachronique, qui témoigne d'une volonté de rationalisation de l'organisation des séances et dans une perspective synchronique, qui met en lumière ce cadre changeant. L'étude des lieux de pouvoirs reflète bien la proximité et la collaboration étroite entre les comités et la Convention.

Le fonctionnement quotidien du Comité s'appuie sur une architecture, un système logique et rationnel. Cette architecture institutionnelle en constante évolution joue un rôle essentiel dans la construction législative et reflète les différentes priorités du Comité comme ses tentatives d'optimiser et de rationaliser son fonctionnement au cours de ses séances nocturnes dans la Maison des Capucins, au Pavillon de Marsan puis à l'Hôtel de Coigny. Pour appréhender dans leur ensemble les lieux de la production de ses décisions, il importe maintenant de s'aventurer dans cette *terra incognita* que sont l'agencement de ses bureaux, de ses services, de ses employés pour présenter dans son ensemble l'architecture complexe qui sert de support à la prise de décision des députés.

### III. L'infrastructure administrative

L'étude de l'organisation interne du Comité nous permet d'inscrire notre recherche dans l'histoire de l'administration française pendant la Révolution, un terrain qui, depuis les travaux de Clive Church et plus récemment de Catherine Kawa, de Raphaël Matta-Duvignau ainsi que de Dominique Margairaz et d'Igor Moullier pour le Consulat, fait l'objet d'un intérêt marqué aussi bien chez les historiens que chez les juristes. En effet, le fonctionnement du Comité ne repose pas seulement sur les réunions de ses membres et une répartition systémique des tâches telles que nous les avons décrites dans les sections précédentes. Il repose aussi sur une structure interne de bureaux et d'employés. Présents dès septembre 1792, ces derniers sont recrutés, hiérarchisés et rétribués selon des modalités qui évoluent au fil des différents règlements ou qui s'inventent avec la pratique. Il est donc primordial de mettre en lumière l'organisation de ces intermédiaires au service du Comité pour redonner

toute leur place à ces techniciens, ouvriers attentifs et méticuleux du processus de construction législatif<sup>304</sup>.

L'étude de cette architecture institutionnelle comme du personnel du Comité est rendue possible par le dépouillement et le croisement de plusieurs fonds d'archives qui n'avaient jusqu'alors pas été étudiés ensemble. Il s'agit tout d'abord de la sous-série DIII<sup>305</sup>, et notamment des procès-verbaux du Comité de législation, mais aussi de la sous-série BB/30/30 rattachée aux archives du Ministère de la Justice<sup>306</sup>. Cette analyse s'appuie en outre sur les archives particulièrement riches qui se trouvent dans la série AF, et notamment AF II, qui recouvre l'organisation des commissions exécutives ainsi que la série C, qui comprend les archives du Comité des inspecteurs de la salle, véritable « direction du personnel » de la Convention<sup>307</sup>. Ces dernières nous ont été particulièrement utiles, à l'exemple de carton C/360 qui contient la correspondance de ce comité, ou encore du carton C//364, qui contient lui des informations très nombreuses sur la rémunération des employés de la Convention, notamment après le tournant du 7 fructidor an II (24 août 1795)<sup>308</sup>. Enfin, des documents spécifiques absents des *Archives parlementaires* se trouvent dans les cartons AD I 38 – 39 qui regroupent, entre autres, les règlements de nombreux comités de la Convention<sup>309</sup>.

Le Comité se construit progressivement un dense réseau de bureaux qui, s'il ne peut être qualifié de tentaculaire, est néanmoins particulièrement étoffé et réglementé. L'étude de cette construction progressive au prisme du Comité de législation s'inscrit dans le vaste chantier ouvert par Clive Church qui voit dans l'an II de la Révolution, le triomphe de la bureaucratie<sup>310</sup>. Cependant, nous apportons quelques nuances à la thèse de l'historien. En

<sup>304</sup> Dans la lignée du vaste chantier ouvert par les travaux de Catherine Kawa. Voir Catherine Kawa, *Les ronds de cuir en Révolution*, Paris, Éditions du CTHS, 1996.

<sup>305</sup> Il s'agit des cartons A.N., D/III/380 et D/III/381 déjà évoqués pour leur très grande richesse, mais aussi du carton D/III/360 qui contient de nombreuses pièces relatives au recrutement des commis du Comité.

<sup>306</sup> A.N., BB/30/30, dossier Commission des administrations civiles, polices et tribunaux.

<sup>307</sup> Voir Alain Cohen, « Le Comité des Inspecteurs de la salle : une institution au service de la Convention nationale (1792-1795) », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012.

<sup>308</sup> A.N., C//364, Assemblées de la Révolution, du Consulat et de l'Empire. Vol. 1 (1787-1807)

<sup>309</sup> A.N., AD/I/38, dossier A, B et C, « Comités et commissions, 1790-an XIII » et A.N., AD/I/39.

<sup>310</sup> Clive H. Church, *Revolution and Red Tape: the French Ministerial Bureaucracy (1770-1850)*, Oxford, Clarendon press, 1981, p. 75. Pour compléter cette analyse, voir Catherine Kawa, « Voies nouvelles pour

effet, dans le cas de notre objet d'étude, le Comité reste longtemps très peu doté en personnel. L'augmentation de ses bureaux est certes constante tout au long de la période conventionnelle, mais reflète aussi et avant tout l'attribution de nouvelles compétences à un comité qui, en l'an III, devient un élément essentiel du gouvernement révolutionnaire.

Il s'agit ici de présenter dans un premier temps l'évolution de l'infrastructure du Comité (A) avant d'étudier le personnel qui y travaille (B) ainsi que la pratique salariale du Comité qui vient consacrer et figer une hiérarchie des employés (C).

## A. L'architecture des bureaux

Si au cours des premiers mois, l'architecture est embryonnaire (1), l'accroissement des tâches et des effectifs conduit à la structuration d'un Comité qui se doit de répondre à des missions toujours plus nombreuses (2).

### 1. En septembre 1792, une architecture embryonnaire

L'idée d'une « bureaucratie » au service du Comité ne semble pas s'appliquer pour la période antérieure à thermidor an II. Nous n'avons en effet aucun document témoignant de l'existence de bureaux et d'une organisation hiérarchique du personnel au sein du Comité. Rien ne nous permet en outre d'affirmer qu'un tel règlement existât avant le 17 fructidor. Cette opacité des sources, qui empêche de donner un état précis du nombre d'employés au service du Comité ou de définir avec précision sa structure interne au début de la Convention n'est pas propre au Comité de législation. Émilie Cadio, qui a consacré sa thèse au Comité de sûreté générale, souligne aussi l'absence, pour cette période, de règlements internes, d'états mensuels de paiement et l'impossibilité d'établir à ce stade une nomenclature claire des différents employés<sup>311</sup>.

---

une étude de la bureaucratie révolutionnaire. » *Annales historiques de la Révolution française*, n°271, 1988. p. 60-75.

<sup>311</sup> Émilie Cadio, « Le Comité de sûreté générale (1792-1795) », *La Révolution française*, 3/2012, p. 7.

Ce n'est en effet qu'en février 1793 que Cambacérès, alors président du Comité de législation, propose pour la première fois un « ordre de service pour les commis employés au sein du Comité<sup>312</sup> » alors que celui-ci vient d'adopter un nouveau règlement pour l'organisation de son travail. L'architecture adoptée est cependant particulièrement vague. Elle attribue, sans plus de précisions, un commis au service de chaque section, un commis au service de la bibliothèque, un commis à la rédaction des procès-verbaux des séances du Comité général et deux commis rattachés au secrétariat général. La présentation de cette architecture, crayonnée de manière presque illisible sur le quart d'une page blanche, pourrait presque laisser supposer un brouillon et interroge l'application postérieure de cette décision tant l'importance accordée à cette nomenclature semble faible. Cette architecture est d'autant plus chétive que les règlements de l'an III sont complets, structurés et détaillés, s'étalent sur plusieurs pages et sont accompagnés de nombreuses précisions. À l'évidence, on ne peut parler, du moins pour le Comité de législation, de bureaucratisation de son activité au printemps 1793. Les représentants du peuple restent seuls maîtres à bord.

Le règlement du 26 vendémiaire an II (17 octobre 1793), ne mentionne pas de bureaux. Concernant les commis, il est simplement précisé que ces derniers doivent travailler de 9 h 50 du matin à 2 h 20 du soir, puis de 7 h à 10 h du soir<sup>313</sup>.

Un arrêté du Comité en date du 7 prairial an II (26 mai 1794)<sup>314</sup> propose une organisation plus structurée et pose les fondements d'une rationalisation et d'une optimisation du travail des employés. Ces derniers sont en effet quinze, à cette date, à œuvrer au service du Comité. L'arrêté organise en outre trois bureaux. Le premier est chargé de tous les objets d'administration civile, le deuxième du contentieux au civil et de l'enregistrement des pétitions, le dernier des matières criminelles et de police. L'arrêté précise la hiérarchie du personnel. Chaque bureau est en effet doté d'un chef, d'un sous-chef et de trois commis<sup>315</sup>. Leur fonction principale est d'assister les députés dans le tri, le classement et la recherche d'informations.

---

<sup>312</sup> A.N., D/III/380.

<sup>313</sup> Règlement imprimé, A.N., D/III/380.

<sup>314</sup> A.N., D/III/380.

<sup>315</sup> A.N., D/III/380.

Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Enfin, un extrait du procès-verbal du Comité en date du 5 thermidor an II (23 juillet 1794) évoque l'état des employés et confirme la présence de 3 chefs de bureaux, 3 sous-chefs, et 9 commis, au nombre de 3 par bureaux<sup>316</sup>.

L'organisation du Comité se structure, se hiérarchise et se fige peu après le tournant du 7 fructidor (24 août).

## 2. Après le 7 fructidor, la mue progressive de la structure interne

L'accroissement des tâches confiées au Comité de législation n'est pas progressif. Il y a bien une rupture majeure au tournant de l'été 1794. Cette rupture marque incontestablement pour le Comité l'accélération d'un processus de structuration. Son architecture se développe considérablement et s'approche, bien que dans une moindre mesure, de celle qui caractérise les deux comités de gouvernement<sup>317</sup>. Ainsi le règlement du 17 fructidor an II (3 septembre 1794) pose les fondements d'une nouvelle organisation (a), organisation qui sera précisée et étendue tout au long de l'automne (b) afin de se figer au début de l'année 1795 (c).

### a. Le règlement du 17 fructidor an II (3 septembre 1794)

Le règlement du 17 fructidor (voir annexe) pose les fondements d'une nouvelle organisation pour les activités du Comité. Le Comité décide de diviser ses bureaux en cinq divisions principales. Celles-ci reflètent les nouvelles prérogatives du Comité et confirment son basculement vers un comité de gouvernement, chargé de la surveillance et de l'exécution des lois. Ces divisions sont les suivantes :

---

<sup>316</sup> A.N. D/III/\*/56, séance du 5 thermidor an II (23 juillet 1794).

<sup>317</sup> Voir Raphaël Matha-Duvignau, « Le Comité de salut public (6 avril 1793 - 4 brumaire an IV) », *op. cit.*, et Émilie Cadio, *Le Comité de sûreté générale : Historiographie, personnel et fonctionnement (1792-1794)*, mémoire de master 2 sous la direction de Pierre Serna, Université Paris I, 2009.

- Secrétariat général
- Analyse des affaires particulières
- Système général de la législation
- Surveillance des administrations civiles et des tribunaux
- Surveillance de l'exécution des lois et commission de classification des lois

Le secrétariat général est lui-même divisé en trois bureaux : le bureau de la correspondance, le bureau de l'enregistrement, le bureau du dépôt des arrêtés. Cette division des tâches reflète à la fois la charge de travail croissante, mais aussi un souci d'efficacité et de spécialisation de chacun des bureaux.

Le bureau de la correspondance est composé d'un chef, d'un sous-chef et de cinq commis. Il s'appuie aussi très vraisemblablement sur des commis expéditionnaires, même si ces derniers ne sont pas évoqués explicitement. Ce bureau est chargé d'indiquer journallement et sommairement tous les objets qui parviennent au Comité par la voie de la correspondance et de répartir cette correspondance entre les différentes divisions. Il doit enfin recueillir et conserver les minutes des réponses et faire des projets de réponses aux lettres qui n'offrent aucun point de législation à éclaircir. Ce dernier élément nous montre que les responsabilités des commis sont relativement importantes et nécessitent de toute évidence un savoir-faire technique et des connaissances juridiques (*voir infra*).

La tâche du bureau de l'enregistrement est de recevoir tous les objets qui arrivent au Comité autrement que par la correspondance. Il doit aussi tenir un tableau journalier de l'état des travaux ainsi qu'un registre pour la transcription des arrêtés qui se rapportent à l'administration intérieure du Comité. Si cet élément n'est pas explicite dans le règlement, nous pouvons en outre faire l'hypothèse que c'est ce bureau qui était chargé de recevoir les nombreuses visites et sollicitations individuelles dont le Comité faisait l'objet directement, et ce malgré la restriction progressive de son ouverture au public.

Enfin, le bureau du dépôt des arrêtés est lui chargé de conserver les minutes des pétitions et les décisions intervenues, de recueillir les décisions par ordre de date et de

matière et d'en tenir un registre. C'est au travail méticuleux de ses secrétaires commis que l'on doit les très riches archives qui nous sont parvenues et qui nous permettent aujourd'hui de mieux comprendre les positionnements individuels et collectifs des titulaires du Comité au cours de l'an III.

À l'image du secrétariat général, trois des quatre divisions se divisent elles-mêmes en bureaux. La division de l'analyse des affaires particulières en compte trois : les bureaux des administrations civiles, du contentieux au civil, des matières criminelles. La division du système général de la législation compte elle deux subdivisions : législation civile et législation criminelle. Enfin, la division de la surveillance composée compte trois bureaux, respectivement : bureau de l'organisation des administrations et des départements et des tribunaux, bureau de l'exécution des lois, bureau de la surveillance et de l'organisation des districts et municipalités.

En évoquant pour la première fois le rôle des chefs et des sous-chefs, le règlement de fructidor an II fait état d'une hiérarchisation des employés. On y apprend ainsi qu'au sein de ce bureau de la correspondance, les fonctions du chef consistent à contrôler le départ de la correspondance, à contrôler la distribution nouvelle faite par les commis chargés de rédiger les notices des affaires particulières et à transmettre à la division qu'elles concernent les pétitions noticiées et enregistrées. Le rôle de chef de bureau est également essentiel dans la mise en œuvre de la « politique salariale du Comité » (*voir infra*). Ces derniers pratiquent en effet un contrôle strict des présences<sup>318</sup>, vérifient l'accomplissement du travail, reportent les noms sur les états du personnel qui permettent le versement, après service fait, d'un traitement proportionnel au nombre de jours de présence dans le mois.

Enfin, la police des bureaux est particulièrement stricte. On apprend ainsi que « l'employé peu exact recevra du président du Comité un avis pour l'être davantage à

---

<sup>318</sup> Comme le rappelle le règlement du 18 pluviôse an III (6 février 1795) : « Chaque matin, à neuf heures au plus tard, les chefs font l'appel des employés de leurs bureaux. Les absents sans permission, ou sans empêchements imprévus sont pointés. L'employé qui a été pointé deux fois dans le même mois est remplacé. Les chefs remettent chaque jour l'état de leurs appels au directeur de leur division. Les directeurs transmettent ces états au secrétaire général, lequel les place sous les yeux du Comité à l'ouverture de la séance. Les chefs qui contreviennent aux dispositions du présent article seront destitués. » (Art. 49).

l'avenir, et s'il n'y défère pas il sera destitué » (art. 45). La même sanction attend « les employés qui manqueraient aux égards fraternels qu'ils doivent aux citoyens que leurs affaires appellent dans les bureaux » (art. 46).

**b. En l'an III, une architecture précisée et étendue**

À compter de l'été 1794, les membres sont appuyés dans leurs travaux par un puissant appareil chargé et à même de les assister, d'effectuer des analyses de dossier, de répartir la correspondance, d'effectuer les travaux de recherches. Un arrêté pour l'organisation du Comité de législation et de ses bureaux pris au cours de la séance du 18 frimaire an III (8 décembre 1794) (voir annexe n°12) vient davantage préciser l'architecture du Comité.

Pour la première fois, il est fait mention d'un secrétaire général qui dirige et surveille tous les bureaux du Comité<sup>319</sup>. Il est intéressant de souligner, grâce à l'étude des procès-verbaux, que le citoyen Locrey (en réalité Jean Guillaume Locré qui joue un rôle fondamental dans la commission de classification des lois puis sous l'Empire, voir chap. III), auquel est attribué ce poste avait déjà été nommé par un arrêté pris en séance trois mois plus tôt, le 18 fructidor an II (4 septembre 1794), alors que cette fonction n'était pas prévue dans le règlement du Comité. Ce dernier semble ici faire évoluer sa structure en dehors des contraintes réglementaires pour faire face à la nécessité. Les changements sont ensuite officialisés, « régularisés » *ex post facto*, un constat également effectué par Clive Church<sup>320</sup>.

Il est prévu que le secrétaire général ait deux conférences par décade avec tous les chefs de bureau sur l'exécution des arrêtés, la situation du travail et les détails des bureaux. Les chefs des divisions et de bureaux doivent en outre lui remettre chaque jour le tableau du travail fait la veille dans leurs bureaux respectifs et il doit rendre compte au Comité, l'octidi de chaque décade, de l'état du travail des bureaux dans toutes leurs parties. Cet arrêté propose en outre une nouvelle organisation des bureaux.

---

<sup>319</sup> En cas de maladie ou d'autres causes d'absence, le secrétaire général est remplacé par un commis désigné par le président du Comité.

<sup>320</sup> « Quant au personnel, il fut recruté progressivement à mesure que s'amplifiait la besogne », Clive Church, *Revolution and Red Tape: the French Ministerial Bureaucracy (1770-1850)*, *op. cit.*, p. 74.

Ainsi, un bureau des dépêches est chargé de recevoir tous les objets qui parviennent au Comité, soit par la voie de la correspondance, soit par le renvoi de la Convention ou de ses comités, d'en faire une notice, d'en indiquer le départ entre les différents bureaux, de faire les projets de réponse aux lettres qui ne donnent point de matière aux travaux des deux autres divisions, de conserver les minutes des lettres et des réponses et, enfin, de surveiller l'expédition des paquets. Les « garçons expéditionnaires » sont ici bien évoqués, qui font à cette date leur apparition dans les états des traitements versés par le Comité (*voir infra*).

Un bureau de l'enregistrement est lui chargé de recevoir les objets qui lui sont transmis par le bureau des dépêches, de les enregistrer par ordre de date et de numéro, de les transmettre au bureau que l'affaire concerne ou au représentant chargé du rapport, de noter sommairement en marge des registres la décision intervenue lors de l'affaire.

La mission de la surveillance de l'application des lois est, elle, partagée entre cinq bureaux : celui de l'organisation des autorités judiciaires, celui de l'exécution des lois confiées à ces autorités, celui de l'organisation des corps administratifs, celui de l'exécution des lois confiées à ce corps, celui des émigrés.

Enfin, trois bureaux ont trait à la préparation de la législation civile et criminelle : celui du travail intellectuel, celui du classement des lois et celui des analyses et des expéditions. Le bureau du travail intellectuel se divise lui-même en deux parties : celle de la législation générale, et celle des affaires particulières.

Cette nouvelle nomenclature, structurée autour de dix bureaux, se caractérise enfin par un souci de publicité et de transparence. Il est en effet prévu qu'il sera placé dans la salle du Comité général, c'est-à-dire la salle où ont lieu les réunions plénières, un tableau systématique des bureaux du Comité avec le nom et le traitement des employés qui le composent. Les renouvellements fréquents du Comité rendaient vraisemblablement une telle mesure nécessaire, afin que les nouveaux entrants puissent rapidement s'accoutumer au fonctionnement de leur comité.

**c. En pluviôse an III, un comité arrivé à maturation**

Un dernier règlement, en date du 18 pluviôse an III (6 février 1795), vient développer et rigidifier la hiérarchie au sein des bureaux du Comité. Deux échelons hiérarchiques sont ajoutés ainsi aux dispositions précédemment arrêtées.

D'une part, chaque division du Comité est dorénavant dotée d'un directeur, chargé de veiller à l'organisation du travail, au détail des bureaux et à l'exécution des règlements de police. Deux fois par décade, ces directeurs présentent au secrétaire général un compte rendu du travail et de l'état des bureaux dont ils ont la responsabilité. Le directeur peut s'appuyer sur un chef et un sous-chef au sein de chaque bureau.

D'autre part, le secrétaire général, qui est l'interface entre les députés et les employés du Comité, est désormais accompagné d'un adjoint. Celui-ci est spécialement mandaté pour l'aider dans les détails de l'administration. C'est lui qui est chargé de rédiger chaque mois l'état des traitements (*voir infra*), de veiller au bon usage des fournitures et enfin de retranscrire, sous la dictée du secrétaire général, les procès-verbaux des séances du Comité général.

Enfin, dix bureaux sont maintenus. On retrouve trois bureaux liés à la correspondance : les bureaux des dépêches, de la correspondance et des affaires particulières et de l'enregistrement. Trois sont liés au suivi de l'application des lois : les bureaux de l'organisation et de l'exécution pour les autorités judiciaires, de l'organisation et de l'exécution pour les corps administratifs, des émigrés. Quatre bureaux sont dédiés à la législation : celui de la législation générale, celui du classement des lois, celui des analyses et celui des expéditions.

Cette analyse synchronique de la structuration progressive du Comité au cours de la période conventionnelle nous amène à souligner à la fois la rupture importante que constitue la date du 7 fructidor, mais aussi l'émergence progressive d'une fonction et d'une pratique gouvernementales qui s'affirme par la relégation progressive de la structure binaire systématique / rapports, au profit d'une multiplicité de sections et de bureaux permettant de répondre aux très nombreuses tâches qui échoient au Comité à l'été 1794. À partir de l'automne, l'œuvre du Comité ne repose plus uniquement sur les titulaires, aussi nombreux soient-ils. Les représentants du peuple peuvent en effet s'appuyer sur un dense système de

bureaux aux subdivisions nombreuses qui reflètent et recouvrent les différentes missions confiées au Comité et, à travers lui, à un personnel toujours plus nombreux.

## B. Le personnel du Comité

Le dépouillement des archives du Comité de législation permet d'éclairer davantage le fonctionnement du Comité au travers de l'étude de l'organisation de son personnel. S'il est intéressant d'étudier ce dernier comme partie intégrante d'une administration au service de la République, l'on ne peut cependant le considérer, sans anachronisme, comme un corps en soi. C'est donc davantage au travers de leur statut d'employés, c'est à dire par leur recrutement, leurs tâches et leur régime disciplinaire que nous devons étudier les employés du Comité.

Avant toutes choses, il nous faut revenir sur l'utilisation récurrente du terme de « commis » ou d'« employés » qui sont souvent utilisés l'un pour l'autre dans les archives pour désigner le personnel du Comité<sup>321</sup>. L'historienne Anne-Marie Patault rappelle cette ambiguïté en soulignant que dans les sources qu'elle mobilise pour la période révolutionnaire, « aux côtés du fonctionnaire, collaborant avec lui au service de l'État, se trouve l'employé appelé aussi commis.<sup>322</sup> » Les employés renvoient pourtant à notre sens à une réalité plus large. Ils peuvent être définis comme des exécutants soumis à un pouvoir hiérarchique et disciplinaire d'une autorité qui les embauche. Les commis, ou secrétaire commis, renvoient plus précisément à une place donnée au sein d'une vision hiérarchique du personnel, organisé selon un ordre bien défini, le plus souvent : chefs, sous-chefs, commis, garçons de bureau, expéditionnaire.

Les travaux d'historiens et de juristes spécialisés de l'histoire de l'administration sous la Révolution et l'Empire nous permettent de proposer une esquisse des responsabilités

---

<sup>321</sup> L'utilisation des termes précis est cependant une inquiétude récurrente des administrations qui peinent parfois à distinguer des situations proches, en témoigne par exemple une lettre au Comité écrite par le district de Maximin, dans le Var, qui lui demande « une définition exacte des mots traitements, appointements et salaires. » A.N., D/III\*/41, feuillet n°956.

<sup>322</sup> Anne-Marie Patault, « Les origines révolutionnaires de la fonction publique : de l'employé au fonctionnaire », *Revue historique de droit français et étranger*, p. 390.

confiées à ces différents employés mentionnés dans les archives du Comité comme dans ses règlements.

Les **commis** sont affectés à des tâches d'administration générale. Ce terme, par catachrèse, est parfois utilisé pour désigner les employés dans leur ensemble<sup>323</sup>. Ils sont le plus souvent placés sous les ordres d'un chef, voire d'un sous-chef. C'est la catégorie d'employés la plus nombreuse. Les commis possèdent des compétences techniques, notamment rédactionnelles (voir règlement en annexe n°11).

Les **chefs et sous-chefs**, sont aussi appelés parfois « directeurs » quand ils ont la charge d'une division du comité et non d'un bureau. Ces employés organisent le travail des bureaux, surveillent les employés subalternes (ponctualité, qualité du travail). Les chefs et les sous-chefs jouent aussi un rôle important dans la distribution du travail au sein des bureaux et entre les employés subalternes. Ce sont eux qui supervisent l'enregistrement des pièces et dictent les minutes des séances.

Les **analyseurs**, ou « commis du bureau des analyses », ont pour fonction de synthétiser l'information contenue dans les courriers qui parviennent au comité, de produire des fiches récapitulatives à destination des représentants du peuple et de leurs supérieurs hiérarchiques. Le rôle de ces employés s'affirme en l'an III, alors que les règlements précisent que le résultat de l'analyse des comptes rendus envoyés au Comité par les administrations doit « faire apercevoir les imperfections qui peuvent se rencontrer dans les lois, leurs défauts d'ensemble et d'harmonie, leur insuffisance, les obstacles qu'elles éprouvent dans leur exécution. » (voir annexe n°12) Leur rémunération est plus importante que celle des autres commis affectés à la correspondance ou à la classification des lois par exemple.

---

<sup>323</sup>Anne-Marie Patault, « Les origines révolutionnaires de la fonction publique : de l'employé au fonctionnaire », *art. cit.*, p. 390.

Les **expéditeurs** sont affectés à la copie de pièces et à l'envoi des documents aux intéressés. À ce titre, ces employés sont un rouage essentiel du mécanisme administratif.

Les **garçons de bureaux** sont souvent les employés les plus subalternes et les moins qualifiés. Leurs tâches sont néanmoins essentielles pour le bon fonctionnement des bureaux. Ils peuvent porter des messages, rechercher des plumes et de l'encre, réapprovisionner les locaux en divers matériaux à la demande des chefs ou des représentants du peuple.

Le **secrétaire général** peut être considéré comme le bras droit des représentants du peuple. Il a la charge du secrétariat, « état-major »<sup>324</sup> situé hiérarchiquement au-dessus des bureaux et des divisions. Le secrétaire général échange quotidiennement avec les représentants et surveille le fonctionnement interne du Comité. Il assure un ensemble de tâches extrêmement variées et indispensables.

À l'aide des archives disponibles, il s'agit de mieux comprendre la gestion de ce personnel à travers trois grandes lignes de force : ses critères de recrutement (1), les règles identifiables qui régissent le parcours des employés (2) et enfin les cas de démissions ou de renvoi qui mettent fin à une carrière au service du Comité de législation (3). Il s'agira enfin de nuancer, à l'aune des effectifs du Comité de législation, l'idée d'une « inflation bureaucratique ; » telle qu'elle est défendue par Clive Church (4).

### 1. Entrer en fonction au service du Comité

La question du recrutement, comme celle du contrôle hiérarchique du personnel illustre bien un exemple concret de la coopération entre deux comités de la Convention, à savoir le Comité de législation et le Comité des inspecteurs de la salle. La gestion du personnel est en effet une affaire complexe en raison du rattachement des employés des

---

<sup>324</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le Comité de salut public (6 avril 1793–4 brumaire an IV)*, op. citl, p. 261.

comités à la fois à leurs chefs hiérarchiques, au sommet desquels se trouvaient les représentants du peuple membres du Comité, mais aussi au Comité des inspecteurs de la salle<sup>325</sup>.

En septembre 1792, c'est en effet au Comité des inspecteurs de la salle qu'est confiée la responsabilité des affectations et des mutations des employés de la Convention. C'est donc vers ce comité que se tourne le président pour requérir quand les circonstances le demandent, davantage de personnel. C'est ainsi que Cambacérès écrit au Comité des inspecteurs de la salle pour demander, en avril 1793, un secrétaire commis supplémentaire pour la transcription et la mise au net de plusieurs livres du projet de Code civil<sup>326</sup>.

Cette politique collaborative s'appliquait également en matière disciplinaire. En effet, le Comité des inspecteurs de la salle était compétent pour décider de la réintégration d'un commis suspendu de son comité. Il pouvait également être amené à trancher les demandes de revalorisation de traitement ou encore les litiges entre les personnels des comités.

Cependant, le Comité de législation affirme dans ses règlements postérieurs à Thermidor an II sa volonté d'autonomie, au moins dans les domaines qui concernent le recrutement, la politique salariale et la gestion interne de son personnel. Si ses titulaires recherchent avant tout un personnel compétent (a) et révolutionnaire (b), ils peuvent aussi proposer des places à des candidats qui sont dans le besoin (c).

#### a. **La recherche de compétence**

Les archives du Comité conservent de nombreux dossiers d'employés recrutés après l'été 1794<sup>327</sup>. Si la loi du 29 août 1793 impose un critère d'âge aux employés des comités qui

---

<sup>325</sup> Voir Alain Cohen, « Le Comité des Inspecteurs de la salle : une institution au service de la Convention nationale (1792-1795) », *op. cit.*

<sup>326</sup> A.N., D/\*/35/7, folio 13. Le Comité des inspecteurs de la salle arrêta que « les différents comités sont invités à faire passer au Comité de législation un de leurs secrétaires commis mercredi prochain pour y être employé. »

<sup>327</sup> A.N., D/III/360 et D/III/361.

doivent alors être âgés d'au moins 21 ans, c'est avant tout sur des critères de compétence et de civisme qu'est recruté le personnel du Comité de législation.

L'étude des archives du Comité, et notamment des dossiers D/III/360 et D/III/361 ainsi que de ses règlements, vient accréditer cette thèse. Le choix des employés n'est pas arbitraire, mais répond à des exigences de capacité. Les « candidatures » adressées au Comité mettent en avant l'expérience du candidat, à l'exemple d'Étienne Belin qui demande à être employé au secrétariat du Comité. Celui-ci met en avant sa qualité de docteur agrégé de la faculté de droit de Paris<sup>328</sup> et son parcours au service de la Révolution, notamment comme juré de jugement au tribunal criminel de son département<sup>329</sup>. Ainsi « versé de l'intelligence des lois », il pense pouvoir être utile au Comité. En l'absence de diplômes, la renommée peut être mise en avant, comme s'y aventure le citoyen Delacroix, qui rappelle avoir publié « plusieurs ouvrages propres à hâter les progrès de l'esprit public » dont certains ont connu plusieurs éditions<sup>330</sup>.

Les demandes sont parfois si nombreuses que le Comité de législation tient un registre des « États des citoyens qui ont demandé des places et qui ont déjà été employés dans les administrations », ce qui semble accréditer la thèse selon laquelle l'antériorité des services et la compétence sont considérées comme des critères importants. Il semble en outre qu'une période probatoire soit une condition préalable à la nomination. Le règlement du Comité adopté le 9 pluviôse an III (28 janvier 1795) est très clair à ce sujet : « aucun citoyen ne peut être admis pour employé dans les bureaux qu'après un mois de preuve. S'il n'est pas admis, son traitement lui est payé pour le temps de son travail<sup>331</sup> ». Cette période probatoire peut être un moyen d'évaluer les compétences de l'impétrant, mais aussi son civisme.

---

<sup>328</sup> « On sait quel travail il fallait faire pour arriver à ces sortes de places qui n'étaient données qu'au concours », précise-t-il.

<sup>329</sup> Nous n'avons pas trouvé dans nos recherches des archives qui permettraient de prouver l'existence d'un critère « géographique » au recrutement, c'est-à-dire des situations où des députés placeraient des candidats issus de leurs circonscriptions, ou bien des individus rencontrés lors d'une de leurs missions dans les départements.

<sup>330</sup> A.N., D/III/361.

<sup>331</sup> A.N. AD/39, règlement du 9 pluviôse an III (28 janvier 1795). Le Comité ne fait pas exception. Certaines qualifications techniques sont implicitement nécessaires pour les emplois de géographe ou de dessinateur. Les employés du Comité ecclésiastique (1789 – 1791) sont tenus de savoir le latin.

**b. Un personnel républicain**

En effet, comme l'y oblige une décision de l'Assemblée en date du 5 février 1793 qui décrète que « tous les fonctionnaires publics non élus par le peuple et les employés payés des deniers de la République sont tenus de justifier d'un certificat de civisme<sup>332</sup> », le Comité exige de son personnel un certificat, délivré par les comités de surveillance ou les sections<sup>333</sup>. Cette obligation d'un certificat était en outre « doublée » d'une obligation de serment de fidélité à laquelle devaient se soumettre les employés de la Convention. La remise du certificat de civisme est ainsi une condition *sine qua non* de la nomination. En floréal an II (avril 1794), le Comité de législation écrit ainsi au citoyen Gauche pour lui signifier qu'il est « provisoirement admis par la Commission du recensement et de la rédaction complète des lois » et prend le soin de rajouter à son attention : « tu voudras bien observer que ta nomination définitive est subordonnée à la condition que tu justifieras d'un certificat de civisme dans la quinzaine.<sup>334</sup> »

Autre outil pour faire preuve de ses sentiments républicains, la recommandation est régulièrement mise en avant dans les sollicitations adressées au Comité. Une rubrique « recommandation » est d'ailleurs présente sur un document type utilisé par les commis pour suivre les demandes reçues, au même titre que le certificat de civisme ou la situation antérieure du candidat. Cette règle du patronage était largement en usage dans la France du XVIIIe siècle. Les administrations révolutionnaires reproduisent ici d'anciens usages, comme

---

<sup>332</sup> A.N., D/III/380.

<sup>333</sup> Règlement du 17 fructidor : « Chaque employé doit justifier de son certificat de civisme. » (art. 40).

<sup>334</sup> A.N., D/III/380, séance du 26 floréal an II (15 mai 1794).

le soulignent Raphaël Matta-Duvignau pour le Comité de salut public<sup>335</sup>, ou encore Catherine Kawa pour les employés du ministère de l'Intérieur<sup>336</sup>.

Cette exigence très subjective peut travestir bon nombre de sollicitations. En effet, si la motivation de l'immense majorité des candidatures est très certainement d'ordre matériel, les formules convenues de profession de foi républicaine et d'ardeur révolutionnaire abondent dans les lettres de candidature.

On remarque ainsi que les impétrants n'hésitent pas à saisir l'opportunité d'un changement de majorité pour s'adresser au Comité et, on peut le supposer, changer sans vergogne leur fusil d'épaule. C'est ainsi que le citoyen Angelot, ancien homme de loi, s'adresse le 14 thermidor an II (1<sup>er</sup> août 1794) au Comité en des termes très clairs : « C'est dans un moment où la Convention est obligée d'épurer toutes les administrations et tous les bureaux des suppôts du nouveau Catalina que je crois devoir vous offrir mes services... »<sup>337</sup>. Il est donc possible de proposer la règle suivante : le Comité de législation accueille au sein de ses bureaux des individus dont la fidélité à la cause républicaine est démontrée, mais ne peut être considéré comme une certitude.

Le recrutement ne se fait cependant pas uniquement au mérite ou en récompense des qualités civiques de l'impétrant. Le secours aux indigents est également mis en avant dans de nombreuses demandes.

### c. Le secours aux nécessiteux

À la lecture de certaines demandes, l'on pourrait penser que certains emplois, probablement les moins qualifiés, semblent destinés aux citoyens indigents, catégorie très

---

<sup>335</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le Comité de salut public (6 avril 1793–4 brumaire an IV)*, op. cit., p. 290 « Avec l'institutionnalisation de la règle de patronage et étant donné le système informel d'intégration des administrations publiques de l'époque, il ne peut en aller autrement », souligne l'auteur.

<sup>336</sup> Catherine Kawa, « Origine et formation : la compétence des employés ministériels pendant la Révolution », dans *115<sup>e</sup>-116<sup>e</sup> Congrès national des sociétés savantes*, 1990-1991, Tome 2, Comité d'histoire de la Révolution française, p. 7.

<sup>337</sup> A.N., D/III/360.

subjective qui nécessite pour être prouvée de nombreuses manifestations et démonstrations pas toujours sincères. C'est ainsi que le citoyen Agogué écrit au Comité de législation : « S'il est vrai que les places sont destinées aux indigents, aux patriotes, aux anciens serviteurs, aux pères de famille, le citoyen Agogué ne doit pas craindre de se mettre sur les rangs. »<sup>338</sup> Le citoyen Étienne Belin, évoqué précédemment, souligne qu'en plus son parcours très honorable il « est marié et père de plusieurs enfants. » Il le met en avant ce titre, car, dit-il « il sait que l'intention du législateur est qu'à égalité de mérite et de patriotisme la préférence soit donnée au père de famille et surtout à ceux qui, comme lui, n'ont comme fortune personnelle que l'exercice de leurs talents ». L'on peut néanmoins aisément comprendre le soin que certains candidats mettent à justifier la nécessité dans laquelle ils se trouvent.

Outre le traitement, un emploi auprès du Comité de législation pouvait en effet présenter des avantages supplémentaires pour les plus nécessiteux. Le Comité pouvait ainsi fournir un logement et certaines aménités en réponse à une demande particulière. Il en est ainsi du citoyen Lasalle, commis de bureau, qui se voit accorder en mai 1793, le droit de loger avec sa famille « dans les trois pièces qui compose l'entresol au-dessus de l'antichambre du Comité et du secrétariat du Comité général ». Cette générosité, qui pourrait aussi être interprétée comme un moyen d'assurer la surveillance des locaux en l'absence des députés, pouvait cependant être remise en cause par les exigences de la situation exceptionnelle. Ainsi, quelques semaines plus tard, le 26 pluviôse an II (14 février 1794), on apprend que « le citoyen Lasalle ne disposera plus des cendres, entendu que les besoins de la République les revendiquent » alors que dans le même temps il est rappelé que « les secrétaires commis sont invités à faire la plus grande économie dans l'emploi des fournitures de bureau, interdiction d'en distribuer en dehors des membres du Comité »<sup>339</sup>

*In fine*, malgré l'abondance des dossiers, l'utilisation d'arguments très nombreux, mais parfois peu sincères<sup>340</sup> par les candidats ne peut nous renseigner précisément sur les choix

---

<sup>338</sup> A.N., D/III/360.

<sup>339</sup> A.N., D/III/\*/54.

<sup>340</sup> Que penser ainsi de la demande du citoyen Bélanger qui souligne dans sa demande en évoquant le Comité que « jeune encore, jaloux de m'instruire pour servir un jour utilement mon pays, je désire me rapprocher de la source de la lumière. » (nous soulignons) ? Ou encore du citoyen Solignac qui écrit au

de recrutement du Comité qui semble répondre à une logique aléatoire, pourvu que les critères de compétences et de civisme, seuls critères réglementaires, soient remplis. C'est peut-être cette difficulté à recruter un personnel dévoué qui explique la sévérité du règlement concernant la police des bureaux ainsi que les nombreux renvois dont ses archives gardent la trace.

## 2. La police des bureaux

Certaines règles de discipline sont imposées directement par l'Assemblée. Plusieurs dispositions sont ainsi adoptées pour lutter contre la tentation de la corruption.

Ainsi, dès le 29 novembre 1789, l'Assemblée décide « qu'il ne sera plus permis à aucun agent de l'administration ni à ceux qui exercent quelques fonctions publiques, de rien recevoir à titre d'étrennes, de gratifications ». Par la suite, le 20 juin 1792, la Convention prohibe l'achat de numéraire par les agents de l'administration et, le 4 mai 1793, adopte la peine de mort pour tout fonctionnaire qui serait intéressé dans les marchés de subsistances. La loi sur le Gouvernement révolutionnaire du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) prévoyait, quant à elle, une peine de cinq ans de fers et la confiscation de la moitié de ses biens à tout fonctionnaire ou agent salarié du gouvernement qui se rendrait coupable de prévarication. Quelques mois plus tard, le 7 floréal an II (26 avril 1794) l'Assemblée décrète l'interdiction des cumuls des fonctions et de rémunérations. Enfin, si le régime des sanctions contre un employé du Comité était varié, et laissé au libre arbitre de son président, une fois la sanction prise, c'est le Comité des inspecteurs qui était chargé du respect des décisions prises par les comités<sup>341</sup>.

Outre ces dispositions générales, un régime disciplinaire s'applique au sein du Comité, déterminé par les différents règlements. Les règlements adoptés au fur et à mesure de la structuration du Comité permettent ainsi de mettre en lumière un certain nombre de

---

Comité que « s'il n'a pas été conservé » à la commission des monnayages, c'est « qu'on se proposait de le placer plus utilement ailleurs ». A.N., D/III/360.

<sup>341</sup> Alain Cohen, *Le Comité des Inspecteurs de la salle. Une institution originale au service de la Convention nationale (1792-1795)*, op. cit., p. 80.

mesures qui imposent aux employés un comportement exemplaire. Ces règles concernent aussi bien le respect des horaires, que la vertu, la morale ou le civisme et contribuent à créer une véritable « discipline administrative<sup>342</sup> » au sein des bureaux. Le règlement du 17 fructidor (3 septembre) consacre ainsi huit articles à la police des bureaux. La principale exigence disciplinaire porte alors sur le civisme des employés, qui doit être exemplaire. L'article 41 précise ainsi que l'employé qui « laisserait s'échapper le plus léger trait d'incivisme serait destitué sur-le-champ » et l'article 46 que « Les employés qui manqueraient aux égards fraternels qu'ils doivent aux citoyens que leurs affaires appellent dans les bureaux seront destitués. » L'essentiel des remarques porte ensuite sur le respect des horaires ainsi que sur le respect des procédures évoquées dans les précédents articles du règlement. Le règlement du 18 frimaire an III (8 décembre 1794) réduit les précisions concernant la police des bureaux à quatre articles, qui reprennent les mêmes dispositions.

Pour faire régner l'ordre, les chefs de bureaux sont particulièrement responsabilisés. Ainsi, dans le règlement du 18 pluviôse an III (6 février 1795), il est prévu que « les chefs veilleront sévèrement » à l'exécution de l'article qui prévoit qu'aucun employé ne puisse recevoir dans les bureaux des citoyens qui n'y sont pas expressément appelés par leurs affaires<sup>343</sup>. Ces mêmes chefs jouent un rôle important pour contrôler les absences et le respect des horaires. Ainsi, il est précisé que : « Chaque matin, à neuf heures au plus tard, les chefs font l'appel des employés de leurs bureaux. Les absents sans permission, ou sans empêchements imprévus, sont pointés. L'employé qui a été pointé deux fois dans le même mois est remplacé. Les chefs remettent chaque jour l'état de leurs appels au directeur de leur division. Les directeurs transmettent ces états au secrétaire général, lequel les place sous les yeux du Comité à l'ouverture de la séance. » Et le règlement d'ajouter : « Les chefs qui contreviennent aux dispositions du présent article seront destitués »<sup>344</sup>.

---

<sup>342</sup> Vida Azimi, « La discipline administrative sous l'Ancien Régime », *Revue historique de droit français et étranger*, t. 65, janvier 1987, p. 45.

<sup>343</sup> Règlement du 18 pluviôse an III (6 février 1795), article 46.

<sup>344</sup> *Ibid.*, article 49.

### 3. Quitter le service du Comité

Quitter le service du Comité se fait, le plus généralement, par démission ou par révocation. Les démissions sont rares, les postes étant, comme nous l'avons souligné, particulièrement convoités. Elles sont néanmoins parfois rendues nécessaires en l'an III par l'interdiction de cumul des postes et des rémunérations. En effet, l'Assemblée ayant décrété le 7 floréal an II (26 avril 1794) l'interdiction des cumuls des fonctions<sup>345</sup>, certains employés du Comité présentent leur démission pour ne pas se retrouver dans l'illégalité. Il en est ainsi du citoyen Gohier qui présente sa démission le 8 floréal an II (27 avril 1794), en témoigne le procès-verbal de la séance qui note que : « Le citoyen Gohier, commis dans les bureaux du Comité écrit au président que l'on l'appelle dans une place dans l'administration de la Marine, il est forcé d'offrir au Comité sa démission. Le Comité accepte et décrète qu'il sera écrit au citoyen Gohier pour lui témoigner ses regrets. »

Les archives du Comité conservent la trace de plusieurs révocations. Celles-ci obéissent à une procédure minutieuse et contradictoire et font l'objet d'un arrêté du Comité. Le dossier de l'employé Castet, révoqué le 19 frimaire an III (9 décembre 1794) nous fournit une bonne illustration de la procédure suivie. Il est ainsi mentionné dans son dossier que : « Les représentants du peuple composant le Comité de législation réunis en assemblée générale, après s'être fait donner lecture du mémoire justificatif du citoyen Castet, chef du bureau de l'exécution des lois, contre les renseignements généraux paraissant sur son compte, ainsi que de l'ensemble des pièces produites à l'appui du mémoire et après avoir entendu Castet sur le fait particulier de soustraction d'une lettre écrite le 7 de ce mois par l'agent national près de l'administration du district d'Orléans, lettre qu'il avait fait déposer aux archives après l'avoir visée sans en donner connaissance aux représentants du peuple », décident sa

---

<sup>345</sup> « La Convention nationale rapporte le décret de l'Assemblée législative qui permettait à ceux qui réunissaient sur leur tête deux fonctions d'opter entre les deux traitements qui y étaient affectés ; et décrète que nul citoyen ne pourra désormais percevoir d'autre traitement que celui attaché à la fonction qu'il exercera. » Décret du 7 floréal an II (26 avril 1794) qui interdit la faculté de percevoir d'autre traitement que celui attaché à la fonction qu'on exerce. *Coll. Baudouin*, vol. 49, p. 52.

destitution et renvoient le dossier au Comité de sûreté générale « pour prendre par lui le parti que lui dictera sa sagesse. »<sup>346</sup>

Cette décision montre très clairement que le Comité reste attaché à l'examen en procédure contradictoire et transparente des différentes pièces d'un dossier, et ce probablement pour ne pas donner prise aux nombreuses dénonciations calomnieuses à une époque où la délation était de mise<sup>347</sup>. La sanction n'en est pas moins particulièrement sévère. Au renvoi s'ajoute un rapport au Comité de sûreté générale qui, on se doute, ne peut qu'entraver une nouvelle recherche d'emploi au sein de l'administration. Cette sévérité peut s'expliquer par la gravité d'une faute, la « soustraction d'une lettre écrite ». Elle vise également un chef de bureau qui se devait, en tant que tel, d'avoir un comportement exemplaire<sup>348</sup>. Cette situation vient enfin nous rappeler que, en recevant les informations destinées aux députés, les bureaux disposent d'un véritable pouvoir de contrainte. En manipulant le courrier, ils peuvent transmettre à leur chef ou aux députés des documents ou des analyses qui pervertissent la réalité.

La possibilité était cependant donnée à un employé limogé des bureaux de faire appel de son renvoi en présentant aux députés membres du Comité un mémoire et des pièces à l'appui. Ainsi, le citoyen Duclos, limogé le 30 fructidor an II (16 septembre 1794) en raison d'une « dispute » qu'il aurait eue avec la maîtresse de la maison qu'il habitait tente de faire son *mea culpa* et de regagner les faveurs des membres du Comité<sup>349</sup>. « Je ne rappellerai pas les circonstances, elles sont trop à mon désavantage, je l'avoue avec franchise », concède-t-il. Il ajoute cependant qu'il s'agissait avant tout d'un « moment d'égarement et d'oubli, auquel je suis bien loin d'être habituellement sujet. » Et d'ajouter trois lettres de recommandation à sa requête, dans l'espoir de reporter « l'arrêté de destitution » dont il a

<sup>346</sup> A.N., D/III/360, dossier Castet.

<sup>347</sup> Le Comité des décrets contient à ce propos des dispositions très sévères dans son règlement de juin 1793 « Lorsque la dénonciation aura été suggérée par jalousie, ou haine particulière, le dénonciateur sera à l'instant renvoyé, son nom inscrit au procès-verbal avec les causes de son renvoi et sera affiché dans tous les comités de la Convention nationale et dans les bureaux des ministres ». A.N., D I/\*/I règlement du 14 juin 1793, 71<sup>e</sup> séance.

<sup>348</sup> Les chiffres sont connus grâce aux *États des sommes à payer aux secrétaires commis et aux employés du Comité de législation pour leurs appointements* conservés dans en A.N., C//364.

<sup>349</sup> A.N., BB/30/102, An II de la République, quatrième jour des sans culotides.

été l'objet. Enfin, précise-t-il, s'il ne devait être réintégré dans le bureau, il demande au moins qu'à la décision initiale soit substitué l'acte d'une « démission volontaire ». Ce dernier élément souligne encore une fois que la destitution était, non seulement une décision juridique, mais également une décision rendue publique dont le caractère infamant réduisait toute perspective de nouvel emploi et de carrière dans les administrations publiques.

Enfin, si l'essentiel des révocations dont les archives du Comité conservent la trace est lié à des fautes disciplinaires<sup>350</sup>, certaines ont également une coloration politique. Duclos, employé du Comité de législation, explique ainsi dans une lettre à Cambacérès que sa destitution est due au fait « qu'on a insinué au Comité qu'il était ex-noble, et c'est le motif qui a fait confirmer sa destitution ». Il s'emploie par ailleurs à présenter au Comité des pièces qui témoignent de sa bonne foi et de son civisme<sup>351</sup>.

L'amateurisme est donc sévèrement puni, le Comité recherche un personnel sur lequel il peut compter et n'hésite pas à le sanctionner le cas échéant. Le professionnalisme des agents s'impose. Les procédures de recrutements s'affinent, les échelons hiérarchiques se démultiplient et les chefs sont responsabilisés comme le soulignent les travaux de Clive Church. Ce dernier souligne que ces dynamiques sont le reflet d'une forte augmentation de la bureaucratie, réalité qu'il importe maintenant d'interroger à l'aune des effectifs du Comité.

#### **4. L' « inflation bureaucratique » de l'an II à l'aune des effectifs du Comité de législation**

En prairial an II (mai 1794), le Comité de législation compte dix-huit employés<sup>352</sup>. Ce chiffre, qui peut sembler relativement restreint, ne nous paraît pas à première vue incompatible avec les analyses de Clive Church. L'historien britannique note en effet qu'en 1794, l'augmentation de personnel touche avant tout le Comité de salut public, puis, dans

---

<sup>350</sup> Il s'agit avant tout du nom respect des horaires et des absences répétées sans permission.

<sup>351</sup> A.N., D/III/360, Duclos, lettre à Cambacérès, 3 vendémiaire an III (24 septembre 1794).

<sup>352</sup> A.N., D/III/380.

une moindre mesure, le Comité de sûreté générale et enfin les comités des finances, d'instruction et de la guerre<sup>353</sup>.

Il faut par ailleurs souligner que le nombre d'employés des ministères était bien plus important. Catherine Kawa évoque le chiffre de 176 employés pour le Ministère de l'intérieure en ventôse an II<sup>354</sup>, Clive Church rappelle qu'au printemps 1794, le ministère de la Justice emploie jusqu'à 200 personnes<sup>355</sup>. L'on peut imaginer que cette asymétrie alimentait une forme de méfiance, à l'image des inquiétudes qui touchent alors le ministère de la Guerre, vu à la fois comme un refuge d'hébertistes et de dantonistes, mais aussi comme un potentiel contre-pouvoir à l'action centralisatrice du Comité de salut public. La suppression des ministères le 12 germinal an II (1er avril 1794), répond en partie à cette inquiétude et amène un rééquilibrage progressif entre les comités et les commissions exécutives créées pour remplacer ces ministères.

Ainsi, la commission des administrations civiles, police et tribunaux, qui remplace le Ministère de la Justice et intègre une partie des bureaux du Ministère de l'Intérieur compte, à ses débuts, 102 employés<sup>356</sup>. En l'an III, ce chiffre est, à son plus haut, de 134 employés. Le nombre d'employés reste par la suite stable et devient progressivement inférieur au nombre d'employés du Comité de législation<sup>357</sup>.

En effet, après sa réorganisation en fructidor an II (août-septembre 1794), le Comité intègre de nouveaux employés pour œuvrer dans ses différents bureaux. Il est probable

---

<sup>353</sup> Clive Church, *Revolution and Red Tape: the French Ministerial Bureaucracy (1770-1850)*, op. cit., p. 54 et p. 340.

<sup>354</sup> Catherine Kawa, « Les employés du ministère de l'Intérieur pendant la première république (1792-1800). Approche prosopographique de la bureaucratie révolutionnaire », *Annales historiques de la Révolution française*, n°295, 1994. p. 93 et 110-120.

<sup>355</sup> Il s'agit de chiffres donnés par Church. Pour d'autres chiffres, souvent sensiblement inférieurs, l'on peut aussi consulter Jacques Caritey, « Notes sur le personnel des ministères en 1793 », *La Revue administrative*, 1960.

<sup>356</sup> Voir Pierre Caron, « Les origines du Comité de sûreté générale : les douze Commissions exécutives de l'an II », *Revue d'histoire moderne et contemporaine (1899-1914)*, vol. 19, no. 1, 1914, p. 5-23 et le fond d'archive suivant : A.N., BB/4/8, « Comptabilité du ministère de la Justice & Organisation des bureaux de la Commission des Administrations civiles, police et tribunaux. »

<sup>357</sup> Certaines agences qui coopérèrent avec le Comité emploient cependant un personnel bien plus vaste. Il en va ainsi de l'Agence des lois, en charge de l'envoi du *Bulletin des lois* qui compte 900 employés. Clive Church, *Revolution and Red Tape: the French Ministerial Bureaucracy (1770-1850)*, op. cit., p. 341.

qu'une partie de ces nouveaux employés proviennent des anciens ministères. En frimaire an III (novembre-décembre 1794), le Comité, compte 149 employés d'après les *États des sommes à payer aux secrétaires commis et aux employés du Comité de législation pour leurs appointements* conservés dans le dossier C//364 des Archives nationales. À l'automne, il est donc mieux doté que l'organe exécutif censé le suppléer dans son action<sup>358</sup>. Le nombre d'employés continue de croître, pour se stabiliser autour de 200 personnes au printemps 1795.

**Tableau n°6 :** Traitements et nombre d'employés du Comité de législation, hors Commission de recensement et de classification des lois (octobre 1794 – mars 1795).

Mois	Somme totale des traitements	Employé
Vendémiaire an III	20 332 l. 13 s. 4 d.	75
Frimaire an III	30 740 l.	149
Ventôse an III	41 917 l. 45 s. 4d.	171
Pluviôse an III	39 333 l. 2d.	183
Ventôse an III	Indéterminé, mais stable <sup>359</sup>	Indéterminé <sup>360</sup>
Germinal an III	41 567 l. 65s. 6d.	Indéterminé

<sup>358</sup> Julien Boutboul, *Un rouage du Gouvernement révolutionnaire : La Commission des Administrations civiles, polices et tribunaux (germinal an II-brumaire an IV)*, mémoire de maîtrise, sous la direction de Jean-Clément Martin et de Françoise Brunel, Université Paris I, 2004, p. 110.

<sup>359</sup> La somme totale est manquante. Or les comptes de la division de la législation totalisent 15 153 l. 68 s., c'est à dire pratiquement le même montant que le mois précédent (15 139 l. 68 s.). Sans raison évidente qui nous permettrait d'affirmer que la division centrale a connu pour elle seule une augmentation significative de sa masse salariale, l'on peut donc formuler l'hypothèse d'une stabilité de la masse salariale à cette date.

<sup>360</sup> Les sommes allouées ne sont alors plus détaillées. D'après Clive Church, le Comité emploie à cette date près de 200 personnes.

Le constat qui s'impose ici est celui de l'accroissement puis de la stabilisation progressive du nombre d'employés. L'accroissement est d'abord exponentiel au tournant de l'été 1794, justifié par la complexification de l'infrastructure du Comité, le développement et la spécialisation des bureaux. Cependant, d'après les chiffres donnés par Church, les comités employaient en ventôse an III (février-mars 1795) 1 260 employés<sup>361</sup>. Dans l'hypothèse où le Comité de législation compterait 200 employés, ce que semblent indiquer nos sources comme les écrits de l'historien anglo-saxon, cela ne représenterait que 15 % des effectifs totaux, ce qui est peu pour un comité qui, en l'an III, s'affirme comme un des trois comités les plus importants du gouvernement révolutionnaire (voir chap. IV). Par ailleurs, si le Comité compte 200 employés en l'an III, le Ministère de la justice récemment supprimé n'en comptait pas moins un an avant. Dans cette perspective, parler « d'inflation bureaucratique » ne nous paraît pas la formule la plus heureuse, tant elle tend à donner l'image d'un comité qui serait une « usine à gaz » davantage qu'un organe fonctionnel au service de la Convention. L'augmentation du nombre d'employés et l'organisation du personnel sont avant tout corrélés à l'augmentation des missions confiées au Comité de législation.

Ainsi, l'accroissement constant des charges confiées au Comité conduit à l'adaptation et à la spécialisation des bureaux, mais aussi à la structuration et à la complexification d'une véritable politique du personnel administratif. La multiplicité des critères de recrutement n'empêche pas cependant l'unicité des situations. Les employés sont recrutés par arrêtés du Comité et intègrent ainsi son *état du personnel*. À ce titre, les intéressés obtiennent le « droit » de percevoir une rémunération.

### C. Appointements et traitements

Les employés des comités sont exclusivement salariés de l'État<sup>362</sup>. Les documents du Comité fournissent quelques éléments intéressants sur les frais de personnel, qui permettent

---

<sup>361</sup> Clive Church, *Revolution and Red Tape: the French Ministerial Bureaucracy (1770-1850)*, *op. cit.*, p. 106.

<sup>362</sup> Anne-Marie Patault, « Les origines révolutionnaires de la fonction publique : de l'employé au fonctionnaire », *Revue historique de droit français et étranger*, vol. 64, 1986, p. 390.

à la fois d'éclairer le fonctionnement de ses bureaux, mais aussi d'inclure le Comité dans un réseau institutionnel plus dense. Si le droit à la rémunération s'impose progressivement sous la Révolution (1), ce n'est qu'après thermidor que le Comité met en place une pratique transparente et systématique de versements mensuels (2).

### 1. Un droit à la rémunération

Le XVIII<sup>e</sup> siècle entretient la confusion entre les statuts de fonctionnaires publics, qui peuvent ne travailler qu'avec un « simple » remboursement de leurs frais et celui des employés, qui peuvent bénéficier d'un traitement, contrepartie financière fournie en échange d'un travail.

Dès 1790 s'impose cependant l'idée que les employés des administrations doivent bénéficier d'un traitement fixe, que ce soit pour les protéger « contre le despotisme ministériel »<sup>363</sup> ou pour faire progresser la condition sociale des agents et garantir leur indépendance vis-à-vis de leurs chefs<sup>364</sup>. Dans son discours du 2 décembre 1792, portant sur les « subsistances et le droit à l'existence », Robespierre souligne ainsi avec force que « la première loi sociale est celle qui garantit à tous les membres de la société les moyens d'exister »<sup>365</sup>, ouvrant ainsi la voie à la rémunération systématique des employés. Cette dernière est consacrée par la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* de 1793<sup>366</sup> qui ancre l'idée d'une rémunération qui, si elle est mise en avant comme un progrès social, n'en

---

<sup>363</sup> Opinion du député Michel-Louis Lamy, reprise dans Guy Thuillier, « Aux origines du statut des fonctionnaires : les idées de Michel-Louis Lamy », Revue *administrative*, mars-avril 1988, n°242, p.166.

<sup>364</sup> *Ibid.*, p.121.

<sup>365</sup> Maximilien Robespierre, « Discours sur les subsistances et le droit à l'existence », in *Pour le bonheur et pour la liberté*, Discours, 2000, Paris, La Fabrique, p. 183.

<sup>366</sup> Ainsi : « les principaux droits de l'homme sont celui de pourvoir à la conservation de son existence, et la liberté » (art.1) ; « la société est obligée de pourvoir à la subsistance de tous ses membres, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler » (art. 10) et enfin « la société doit salarier les fonctionnaires publics. » (art. 23).

contribue pas moins à renforcer l'adhésion aux valeurs révolutionnaires et à consolider les institutions nouvelles<sup>367</sup>.

Ainsi, la Révolution pose les fondements de la reconnaissance d'un droit au traitement pour les employés des institutions publiques. Cette garantie explique pour partie le nombre très élevé de dossiers que l'on peut retrouver dans les archives du Comité de législation — où les sollicitations sont parfois si nombreuses que le Comité tient un registre complet des demandes reçues, mentionnant le nom, la profession, la demeure, les recommandations, les occupations antérieures et la présence d'un certificat de civisme<sup>368</sup> —, mais aussi dans les nombreux autres organes au service de la nation à l'exemple du Ministère de l'Intérieur étudié par Catherine Kawa<sup>369</sup>.

À la lumière des archives du Comité, il s'agit de mieux comprendre les modalités de versements de ces salaires qui font l'objet d'une procédure particulière.

## 2. La « politique salariale » du Comité

Dès l'an II, l'on peut parler d'une véritable « politique salariale » de la Convention, fondée sur une volonté, en rupture avec les usages de l'Ancien Régime, de ne plus laisser la rémunération des employés à la discrétion de leurs supérieurs hiérarchiques<sup>370</sup>. Plusieurs décrets mettent ainsi en place une hiérarchisation des salaires, elle-même fondée sur la hiérarchisation des fonctions exercées. Le décret du 11 avril 1793 prévoit ainsi une stratification des salaires et un versement égal, en fonction de cette hiérarchie, pour tous les employés<sup>371</sup>. Cette égalité est expressément confirmée pour les employés des comités par le décret du 15 brumaire an II (5 novembre 1793).

---

<sup>367</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le Comité de salut public (6 avril 1793–4 brumaire an IV)*, *op. cit.*, p. 306.

<sup>368</sup> Voir A.N., D/III/360, état des demandes faites à la Commission du recensement et de la rédaction complète des lois pour y être admis.

<sup>369</sup> Catherine Kawa, *Les ronds de cuir en Révolution*, *op. cit.*, p. 269.

<sup>370</sup> Anne-Marie Patault, « Les origines révolutionnaires de la fonction publique : de l'employé au fonctionnaire », *art. cit.*, p. 392.

<sup>371</sup> L'Assemblée décrète ainsi que « La Trésorerie nationale tiendra à la disposition de l'administration une somme de 6000 livres par mois, distribuée comme suit : 500 l. par chef de bureau ; 333 l. par premier

La rémunération des agents du Comité obéit aux mêmes principes directeurs qui président à celle de l'ensemble des salariés publics durant la Révolution : égalité, légalité, insaisissabilité, paiement après service fait et publicité<sup>372</sup>. Elles sont ainsi fixées par des grilles salariales uniformes qui établissent une hiérarchie des salaires et des compétences. Le versement du traitement reflète lui un enchevêtrement d'acteurs complexes.

Les frais de personnel représentent la somme des salaires versés aux employés du Comité. En septembre 1792, ces derniers font déjà l'objet d'un examen très approfondi de la part des représentants du peuple qui estimaient, depuis 1789, que les effectifs des bureaux de l'Assemblée étaient trop nombreux<sup>373</sup>. À cette date, c'est le Comité des inspecteurs de la salle qui, en 1792, est chargé de la gestion des divers employés rattachés aux comités de l'Assemblée. Les traitements sont alors harmonisés, à la fois dans une perspective d'ordre, d'économie, mais aussi pour répondre aux demandes égalitaristes du personnel auxquelles la Convention pouvait difficilement rester sourde<sup>374</sup>. Cette uniformisation des salaires participe de la constitution d'une « grille salariale » révolutionnaire comme le souligne Catherine Kawa dans son étude du personnel du ministère de l'Intérieur.

Dans cette perspective, le Comité de législation tient une comptabilité mensuelle et particulièrement détaillée à partir de vendémiaire an III. Cette mensualisation peut également s'expliquer par le fait que, reconduit chaque mois, le Comité se devait alors de présenter des comptes rigoureux, liquidés et payés à la fin de son exercice. Ces *État des sommes à payer aux secrétaires commis et aux employés du Comité de législation pour leurs appointements*<sup>375</sup>. Il s'agit d'un modèle se présentant sous la forme d'un tableau à quatre colonnes indiquant la signature, le nom, la durée de service et la somme à payer pour chaque

---

commis ; 225 l. par commis principal, 166 l. par commis, 133 l. par commis aux enregistrements des dépêches ; 125 l. par commis aux expéditions. »

<sup>372</sup> Vida Azimi « Heur et malheur des salariés publics sous la Révolution », *État, finances et Économie pendant la Révolution française*, Paris, éd. Comité pour l'histoire économique et financière, 1991, p. 159-200.

<sup>373</sup> *Ibid.*

<sup>373</sup> Alain Cohen, *Le Comité des Inspecteurs de la salle. Une institution originale au service de la Convention nationale (1792-1795)*, op. cit., p. 68

<sup>374</sup> D'autant plus que l'égalité des traitements est évoquée dans la Déclaration des Droits de l'Homme, à son article 6.

<sup>375</sup> A.N., C//364 et AF/II pour l'ensemble de ces documents.

employé. Au bas de ce tableau, *l'État*, qui permet par ailleurs de mettre en lumière la hiérarchie du personnel du comité, récapitule la somme globale des traitements demandés en fin de mois.

Outre l'établissement de grilles de salaires transparentes et mensualisées, ces documents comptables, transmis au Comité des Inspecteurs de la Salle par l'ensemble des comités de la Convention, témoignent du fait que les effectifs, et donc le budget alloué au personnel du Comité de législation reste modeste. Ainsi, en vendémiaire an III (septembre 1794), le Comité de législation doit verser pour ses traitements 20 332 livres, 13 sous et 4 deniers pour 75 employés là où le Comité de sûreté générale verse 50 177 livres, 13 sous et 8 deniers pour 198 employés. Quant au Comité de salut public, il verse lui 74 965 livres pour le traitement de 387 personnes<sup>376</sup>.

Il semble néanmoins que le Comité ait été en mesure d'accorder lui-même une hausse de traitement, tant que celle-ci ne revenait pas remettre en cause le principe d'égalité des traitements entre employés d'un même grade. Ainsi, le 24 ventôse an III (14 mars 179), Le Comité législation accorde une augmentation à l'un de ses garçons de bureau, le citoyen Roussel, mais uniquement « considérant que les fonctions que remplit ledit Roussel sont les mêmes que celles de garçon du bureau et qu'il doit leur être assimilé pour le traitement »<sup>377</sup>. L'augmentation n'est donc pas un changement de salaire, mais un changement de grade dans la grille salariale uniforme.

En vendémiaire an III, *l'État* du Comité de législation se compose comme suit : secrétaire général (500 l.), commis du bureau des analyses (250 l.), chef de la division du secrétariat (300 l.), sous-chef au bureau de la correspondance (250 l.), commis au bureau de la correspondance (200 l.), garçon expéditionnaire au bureau de la correspondance (166 l.), sous-chef au bureau de l'enregistrement (250 l.), commis au bureau de l'enregistrement (200 l.), sous-chef au bureau des dépôts (250 l.), commis au bureau des dépôts (200 l.), chef au bureau de surveillance des organisations de districts et municipalités (300 l.), sous-chef au bureau de surveillance des organisations de districts et municipalités (250 l.), commis au

---

<sup>376</sup> A.N., C//364 et AF/II/23, état des appointements en vendémiaire an III.

<sup>377</sup> A.N., D/III/380, séance du 24 ventôse an III.

bureau de surveillance des organisations de districts et municipalités (200 l.), chef du bureau de la rédaction de la commission de recensement et de classification des lois (300 l.), commis du bureau de la rédaction de la commission de recensement et de classification des lois (250 l.), expéditionnaires (200 l.), commis du bureau de classement de la commission de recensement et de classification des lois (200 l.), garçons de bureau (125 l.).

En tout, pour ce mois de vendémiaire, ce sont 20 332 livres, 13 sous et 4 deniers qui sont dus par la trésorerie nationale pour le traitement des employés du Comité de législation. Si les salaires sont donnés en livres, la présence d'une subdivision en sous et deniers s'explique par le fait que certains employés, n'ayant pas été présents le mois entier, voient leur salaire établi proportionnellement à leur temps de service. Il en est ainsi du commis Lefournier, employé auprès du bureau des dépôts, qui n'a été présent que 20 jours et se voit donc verser un traitement de 133 l. 6s. 8d.

L'analyse des états du personnel permet de constater l'affirmation d'une corrélation entre l'échelle des traitements et l'activité des employés. Cet « exercice » est systématisé et transparent au lendemain de fructidor an II, alors que sous la double impulsion des décrets de la Convention et de l'augmentation du nombre de ses employés, le Comité s'inscrit pleinement dans une nouvelle ligne de force dont la Révolution est le point de départ : le passage d'une gestion individuelle et discrétionnaire à une gestion collective et transparente de la rémunération des salariés publics.

Ainsi, en frimaire an III, *l'État* se compose comme suit : secrétaire général (500 l.), commis du bureau des analyses (250 l.), chef de la division du secrétariat (300 l.), sous-chef au bureau de la correspondance (250 l.), commis au bureau de la correspondance (200 l.), sous-chef au bureau de l'enregistrement (250 l.), commis au bureau de l'enregistrement (200 l.), sous-chef au bureau des arrêtés (250 l.), commis au bureau des arrêtés (200 l.), division de la surveillance, chef du bureau de l'organisation des administrations des départements et des tribunaux (300 l.), sous-chef au bureau de l'organisation des administrations des départements et des tribunaux (250 l.), commis du bureau de l'organisation des administrations des départements et des tribunaux (200 l.), chef du bureau de l'exécution des lois (300 l.), sous-chef du bureau de l'exécution des lois (250 l.), commis du bureau de l'exécution des lois (200 l.), chef du bureau de l'organisation des districts et municipalités

(300 l.), sous-chef du bureau de l'organisation des districts et municipalités (250 l.), commis du bureau de l'organisation des districts et municipalités (200 l.), chef de la section des émigrés (500 l.), commis de la section des émigrés (200 l.), rédacteur de la section du recensement et de la classification des lois (250 l. ou 300 l.), classificateurs de la section du recensement et de la classification des lois (200 l.), expéditeurs de la section du recensement et de la classification des lois (200 l.), bibliothécaire (120 l.), garçons de bureau (125 l.).

Alors que le Comité est passé de 75 à 149 employés, les grades, mais aussi le nombre d'employés par grade ont été démultipliés. Le Comité doit en outre faire face à de nouvelles missions qui impliquent un recrutement permanent et la création de nouvelles fonctions, à l'exemple des postes de « classificateurs » ou « expéditeurs » de la section du recensement et de la classification des lois. En outre, la grille de salaire se polarise, le salaire du chef de la section des émigrés atteignant 500 livres. Catherine Kawa, souligne que ces inégalités de traitement, qui existaient déjà dans certaines administrations avant Thermidor, vont croissantes en l'an III et en l'an IV alors que l'on cherchait, par une politique de salaire concurrentiel, à s'attacher aux talents. La politique salariale de la Convention fut ainsi de moins en moins équitable pour les personnels à faible revenu et dotés de compétences moindres<sup>378</sup>. Cette politique de « rigueur » préfigure la morosité et les fortes inégalités salariales qui caractérisent les traitements des employés des Assemblées sous le Directoire puis le Consulat<sup>379</sup>.

Enfin, si le Comité a bien la mainmise sur le recrutement de ses employés, ce n'est pas lui qui assure le versement de leur traitement. Celui-ci est effectué par la trésorerie nationale, à la demande du Comité des inspecteurs de la salle, une fois que celui-ci a reçu

---

<sup>378</sup> Voir les annexes proposées par Alain Cohen, *Le Comité des Inspecteurs de la salle. Une institution originale au service de la Convention nationale (1792-1795)*, op. cit., p. 195.

<sup>379</sup> Catherine Kawa, *Les ronds de cuir en Révolution*, op. cit., p.341. Ainsi, au mois de juin 1795, le Comité des finances arrête que les employés dont les traitements sont inférieurs à neuf cents livres ne peuvent prétendre à des augmentations de traitement. Tout juste une prime de rattrapage de 300 livres annuels était-elle prévue pour ceux qui avaient un traitement compris entre moins de 900 livres et plus de 600 livres. Ces très bas salaires concernaient les employés les moins qualifiés, à l'exemple des garçons chargés du transport à la poste (600 livres annuels) ou encore des femmes en charge de la laverie (600 livres annuels également). L'auteur note d'ailleurs l'absence de garantie d'emploi, pourtant défendue par la Convention, sous les régimes suivants.

*l'État des sommes à payer aux secrétaires commis et aux employés*, dûment signé par le président du Comité. Des vérifications sont vraisemblablement effectuées avant que le Comité des inspecteurs ne valide le document.

Cependant, l'architecture évolutive du Comité tout, comme l'augmentation de son personnel pouvait rendre la tâche des inspecteurs particulièrement difficile. Les archives du Comité conservent quelques traces de ces situations parfois cocasses ; en témoigne une lettre envoyée par la Commission administrative de la police de Paris, datée du 19 pluviôse an III (7 février 1795). La missive, alarmante, commence ainsi : « Depuis le commencement de ce mois, nous sommes à la recherche d'un individu qui a volé au Trésor public une somme de 23 850 livres ». Cette somme colossale aurait été dérobée « à l'aide d'un état d'appointements d'employés supposés de bureau d'envoi des lois. » Or, d'après les auteurs, ce bureau n'existe point. Il s'agit donc d'appréhender au plus vite ces individus, d'autant plus que les malfaiteurs doivent être particulièrement bien informés, car ils ont fait usage de signatures supposées fausses, et notamment « celle du citoyen Cambacérés ». Les chefs du bureau sont donc enjoins d'interroger leurs subordonnés.

Deux jours plus tard, une lettre de la commission des administrations civiles polices et tribunaux parvient à la commission de police administrative l'informant que l'on n'a pas retrouvé le faussaire. En revanche, de nombreux employés interrogés pensent bien que ce bureau existe, seulement sous une autre dénomination : celle de « bureau à l'examen des lois chargé de préparer les modifications, changements ou améliorations dont elles sont susceptibles ». Ce bureau existe bel et bien et se trouve dans l'organigramme, certes complexe, du Comité de législation. Le 23 pluviôse (11 février), c'est donc vers Cambacérés que se tourne la Commission administrative de la police de Paris afin de savoir si ses membres ont bien perçu la somme de 23 850 livres que l'on pensait volée. Si nous ne disposons pas — malheureusement — de la réponse du Comité confirmant l'existence de ce bureau, cet échange épistolaire nous montre bien que, au sein des bureaux, derrière les tableaux et nomenclatures, une certaine confusion pouvait régner quant aux responsabilités et fonctions de chacun.

Institution politique au service de la Convention, le Comité de législation fait l'objet entre 1792 et 1795 d'une métamorphose considérable. Si l'on veut résumer en quelques traits l'organisation du Comité, il s'agit tout d'abord de distinguer selon qu'il s'agit du Comité avant ou après le tournant de l'été 1794. En effet, avant cette date, le Comité de législation est un comité tout à fait comparable aux autres comités de la Convention. Ses membres sont chargés de préparer un travail législatif spécifique et de répondre à des affaires particulières qui leur sont transmises par l'Assemblée. Ses titulaires, nombreux, mais peu souvent présents en séance, sont avant tout des techniciens choisis pour leurs compétences et peu renouvelés. Le Comité ne se repose que sur un personnel particulièrement restreint. Durant vingt-trois mois, il n'existe pratiquement pas de « politique salariale » indépendante, ni même de systématisation de ses méthodes de travail. Le Comité évolue, « improvisée », apprend et fait face l'empire de la nécessité. En cela il ne se distingue pas des autres comités, car c'est bien tout le Gouvernement révolutionnaire qui, comme le soulignait déjà Alphonse Aulard, est improvisation créatrice<sup>380</sup>.

Les événements de l'été 1794 amènent de nombreuses modifications. D'une part les décisions de la Convention concernant les renouvellements sont systématiquement appliquées, si bien que son personnel est amené à évoluer plus fréquemment au gré des tirages au sort. Dans cette perspective, le Comité se dote de règlements précis, afin de pérenniser, au-delà des rotations de ses membres, les méthodes de travail les plus fructueuses. En outre, les nouvelles missions qui lui sont confiées conduisent à un développement croissant de son infrastructure administrative. Le Comité intègre progressivement en son sein une administration nombreuse, structurée et hiérarchisée. L'organisation du Comité reflète alors la constante évolution d'un organe institutionnel soumis aux exigences de la Révolution. Les subdivisions se multiplient, les employés se font plus nombreux.

---

<sup>380</sup> Pour le grand historien, le Gouvernement révolutionnaire « est un gouvernement de circonstance, créé pour le présent, empiriquement, sans système et sans plan. » François Alphonse Aulard, *Études et leçons sur la Révolution française*, 1<sup>ère</sup> série, 4<sup>e</sup> éd., Paris, Felix Alcan, 1905, p. 368.



## **Partie II**

### **Préparer les lois dans la « tempête »**



Après avoir présenté l'évolution de la structure du Comité de législation ainsi que sa composition et son personnel, il convient maintenant de mettre en lumière ses missions et ses méthodes de travail au cours des premiers mois de la Convention.

Le 21 septembre 1792, les Conventionnels présents à Paris se mettent très rapidement à l'œuvre. La veille, la Législative, prise de court par les événements du 10 août, avait adopté des mesures fortes pour marquer la rupture entre deux époques. En autorisant le divorce, en instaurant un État civil laïc, les députés témoignaient d'une puissante volonté d'ancrer la République dans de nouvelles réalités. Le mois suivant, le Comité de législation nouvellement formé est chargé de poursuivre cette réforme des lois civiles. Dans le même temps, l'Assemblée cherche à définir la République et ses institutions. Le climat est pourtant peu propice à la discussion et aux compromis. Dans les premiers jours de la nouvelle Assemblée, moins de la moitié des députés sont présents dans la capitale. Aux frontières, la « canonnade » de Valmy met un terme à l'offensive prussienne mais ne dissipe pas pour autant les menaces d'une invasion. À Paris, les « massacres de septembre » font craindre aux Conventionnels les violences populaires et l'insurrection. C'est dans ce contexte précaire qu'il s'agit d'inventer la République, de lui donner des institutions, mais aussi de faire rapidement connaître et appliquer les décisions de la Convention. Dès les premiers mois de la Convention, le Comité de législation s'impose comme un acteur essentiel de cet équilibre complexe entre exigence de fondation républicaine et politique d'exception.

Défendre la Révolution et fonder la République, comme l'ambitionne progressivement la nouvelle Assemblée, conduit en effet à d'importantes et inédites transformations politiques que ne doit pas faire oublier la difficile lutte entre Révolution et contre-révolution<sup>381</sup>. Les Conventionnels, bien que souvent divisés, multiplient les combats. Ils proclament de nouveaux droits, détruisent les derniers vestiges de la féodalité, transforment les familles. Les documents retrouvés dans les archives du Comité de législation permettent de rendre compte de l'investissement de ses membres sur ces fronts toujours plus nombreux. Le comité est ainsi le creuset d'une ambitieuse réforme du droit civil qui, sans aboutir à la rédaction d'un code complet des lois, permet l'adoption de certaines des

---

<sup>381</sup> Hervé Leuwers, *La Révolution française*, Paris, Presses universitaires de France, 2020, p. 217 et 235.

mesures les plus emblématiques et les plus controversées de la Convention. Ce sont ses membres qui, à partir de longs rapports, permettent à leurs collègues d'adopter d'audacieuses réformes et ainsi de construire une législation civile qui, comme le rappelle Marcel Garraud, se distingue par sa très grande « modernité<sup>382</sup> ». C'est aussi dans l'atelier du Comité que se forment les premières mesures de l'exception politique. En effet, à partir du printemps 1793, alors qu'il est difficile de restituer, « avec les mots de l'historien<sup>383</sup> », l'exceptionnelle tension qui menace de toute part la jeune République, ses membres se voient confier la préparation des mesures qui doivent fournir à la Convention des outils pour sauver les acquis de la Révolution et enraceriner le nouveau régime. La multiplication des lois provoque cependant la confusion au sein des échelons locaux de l'administration. Les nombreuses pétitions envoyées au comité témoignent de cette grande confusion qui entrave les réformes. Aux côtés des autres comités, et dans un échange régulier avec les représentants en mission, le comité doit répondre à d'incessantes sollicitations et affaires particulières, alors même qu'à partir du printemps 1794, le nombre de ses séances diminue, et les députés qui s'y présentent se font plus rares. Pourtant, et de manière assez paradoxale, le Comité de législation conserve une place importante dans le gouvernement révolutionnaire proclamé à l'automne 1793. En effet, malgré l'influence croissante du Comité de salut public, les juristes du comité n'en restent pas moins sollicités. Pour preuve, Cambacérès et Merlin de Douai sont chargés, en avril 1794, de travailler à un vaste projet de classification qui doit permettre de rassembler les lois existantes dans une série de codes. Les archives du Comité gardent la trace de ce travail méconnu, des vingt-huit codes envisagés qui, ensemble, devaient donner au gouvernement un fonctionnement plus cohérent.

Fonder la République, la défendre face à ses ennemis, telles sont les ambitions de la Convention et, à ses côtés, de son Comité de législation. Nous montrerons dans cette partie que le Comité de Législation est bien un acteur essentiel de cette double dynamique. En effet, pour que vive la République, encore fallait-il l'inscrire dans les réalités locales afin de passer cette belle idée du stade de l'utopie à celui de la réalité concrète. C'est dans cette

---

<sup>382</sup> Marcel Garraud, *La Révolution française et la famille*, Paris, Presses universitaires de France, 1978, p 183.

<sup>383</sup> Hervé Leuwers, *La Révolution française*, Paris, Presses universitaires de France, 2020, p. 183.

perspective que le Comité œuvre à trois grands chantiers qui devaient permettre d'enraciner le nouveau régime : la suppression définitive des traces de la féodalité à travers la très circonstancielle loi du 17 juillet 1793, la réforme de la famille, et enfin la classification des lois existantes. Ces trois chantiers font du Comité un acteur essentiel du processus de fondation de la République (Chapitre III). Dans le même temps, alors que se multiplient les conflits et les antagonismes, ses membres sont sollicités dès le procès du roi pour définir les moyens de défendre la République en donnant à la Convention des outils, des armes juridiques, qui lui permettent de préserver les acquis de la Révolution. En cela, ce comité dont l'importance va croissante dès l'an II, est un architecte du gouvernement d'exception qui s'impose à partir du printemps 1793 (Chapitre IV).

## Chapitre III : Le Comité de législation face aux « grandes équations » de l'an II

« Nous venons vous présenter cette affaire sous les rapports de la justice, de la moralité et de la fortune publique ; vous l'examinerez aussi sous ses rapports politiques, et la décision que vous en porterez deviendra notre règle. »

Lettre de Cambacérès au Comité de salut public, 30 prairial an II (18 juin 1794)<sup>384</sup>

« On a proposé de s'occuper du code français après que la constitution aurait été faite.  
On a objecté que c'était renvoyer aux calendes grecques le projet.  
La proposition a été mise au vote et rejetée. »

Comité de législation, procès-verbal de la séance du 3 novembre 1792<sup>385</sup>.

Si les deux premières années de la République sont, dans une certaine mesure, passées à la postérité par les lois d'exception mises en place dès le printemps 1793<sup>386</sup>, il serait réducteur de ne faire des deux premières années de la Convention qu'une période de violence et de destruction. En effet, comme le souligne Philippe Sagnac, les années 1792-1794

---

<sup>384</sup> A.N., D/III/359.

<sup>385</sup> A.N., D/III/\*/54, procès-verbal de la séance du 3 novembre 1792.

<sup>386</sup> Sur la mémoire collective de l'an II voir, Michel Biard et Marisa Linton, *Terreur ! La Révolution française face à ses démons*, Paris, Armand Colin, 2020, Introduction. Voir aussi Jean-Clément Martin, *La terreur. Vérités et légendes*, Paris, Perrin, 2017, chapitre 18.

peuvent à bien des égards être considérées comme « une période de progrès continus et une ère de création<sup>387</sup> ».

En effet, au cours d'une période qui s'étend de novembre 1792 à juillet 1794, la Convention met l'achèvement de l'abolition du régime féodal, les projets de codifications ou encore le droit de la famille à l'ordre du jour. Si thermidor an II voit l'échec du deuxième projet de Code civil, les députés œuvrent entretemps à l'établissement d'une nouvelle société définitivement libérée du joug de la « tyrannie » et conforme aux principes révolutionnaires. Ces réformes spectaculaires n'auraient pas été possibles sans le soutien du Comité de législation qui, au service de la Convention, remplit parfaitement son rôle de conseil juridique. De l'étude des pétitions que reçoivent les députés à la préparation des rapports et projets de loi, ses membres sont au cœur de cette vaste projet de refondation sociale.

Il s'agit dès lors de mieux comprendre le rôle du Comité dans la construction du projet de société de l'an II, marqué par l'abolition définitive du régime féodal, les grandes « lois de combat » réorganisant la famille et enfin les tentatives de recensement et de classification des lois. Il n'est pas question de présenter ici les aspects généraux de ces différentes mesures. Il s'agit en revanche de mieux saisir la participation du Comité et de ses membres à ces dynamiques fondatrices qui, pour beaucoup, structurent encore notre droit contemporain. Le Comité s'implique à la fois dans la conception de ces différents projets, au travers de ses rapports préparatoires, mais aussi dans leur façonnement, au prisme des interventions de ses membres au cours des débats à l'Assemblée, et enfin dans leur enracinement, par l'étude des pétitions reçues et des réponses qui leur sont données.

Par son travail immense, le Comité aide la Convention à résoudre trois équations complexes qui sont aussi trois équilibres sur lesquels repose le vaste projet de réforme de l'an II. Dans un premier temps, il s'agit d'achever la destruction de la féodalité, mais sans léser la propriété (I). Ensuite, il faut refonder la famille sur un principe d'égalité, sans pour autant remettre en cause la liberté (II). Enfin, dans des circonstances « orageuses et

---

<sup>387</sup> Philippe Sagnac, *La législation civile de la Révolution française (1789-1800). Essai d'histoire sociale*, Paris, Hachette, 1898, p. 3.

mobiles<sup>388</sup> », les Conventionnels ambitionnent de rédiger un code complet des lois civiles, à la fois stable, succinct et neuf afin de faire connaître et d'enraciner ces réformes sur l'ensemble du territoire (III). Pour faire face à cette tâche et maintenir des équilibres délicats, la Convention se tourne, sans surprise, vers son Comité de législation.

## I. Le Comité de législation et l'abolition des droits féodaux en France

L'accent mis par les historiens de la Révolution sur les dimensions politiques, économiques et sociales de l'abolition de la féodalité<sup>389</sup> tend à en négliger les ramifications juridiques et même constitutionnelles<sup>390</sup>. Celles-ci sont particulièrement visibles dans les documents du Comité de législation. En effet, entre 1789 et 1795, deux comités ont travaillé à l'abolition et à la destruction définitive du « régime féodal ». Il s'agit d'une part du Comité féodal sous la Constituante et la Législative et d'autre part du Comité de législation civile, criminelle et de féodalité sous la Convention. La continuité du travail entre ces deux comités est assurée par l'intégration au sein du Comité de législation de la Convention, à partir d'octobre 1792, de la quasi-totalité des membres du Comité féodal qui sont réélus dans la nouvelle assemblée<sup>391</sup>.

La destruction de la féodalité est une œuvre au long cours débutée dès l'été 1789. Sous la Constituante, les décrets des 4-11 août proclament la suppression du « régime

---

<sup>388</sup> Maximilien Robespierre, Rapport du 5 nivôse an II (25 décembre 1793) fait au nom du Comité de salut public sur les principes du Gouvernement révolutionnaire, *Archives parlementaires*, t. 82, p. 300 séance du 5 nivôse an II (25 décembre 1793).

<sup>389</sup> Tendances soulignées par Rafe Blaufarb, « A Reassessment of the Abolition of Feudalism, 1789-1793 », *La Révolution française* [En ligne], 15 | 2018, p. 6.

<sup>390</sup> Voir comme rares exemples d'approche juridiques : Jean-Jacques Clère, « L'abolition des droits féodaux en France », *Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique*, n° 94-95, 2005, p. 135-157 et Rafe Blaufarb, *The Great Demarcation: The French Revolution and the Invention of Modern Property*, Oxford, Oxford University Press, 2016. Pour un aperçu historiographique de la question, voir la synthèse proposée par Hannes Krierser, La Révolution française et la « Féodalité » : bilan du thème de l'« abolition » dans l'historiographie française (1815-1914), *Annales historiques de la Révolution française*, n° 265, 1986, p. 248-267.

<sup>391</sup> Il s'agit de Bohan, Brival, Guimberteau, Morisson et Mailhe comme titulaires ainsi que de Frécine comme suppléant. François Gentil intègre le Comité le 7 décembre 1794. Merlin de Douai, membre du Comité féodal de la Constituante, l'intègre lui en janvier 1793.

féodal » qui, dès lors, n'existe plus en droit. Ces décrets n'abolissent cependant qu'une partie de l'édifice. La Constituante choisit en effet de distinguer les droits personnels, qui procèdent d'un présumé abus de pouvoir des droits réels, qui relèvent d'un contrat. Ces derniers, à l'exemple des baux, des domaines congéables, des fermages, des métairies ou des mainmortes, sont considérés comme davantage fonciers que féodaux et sont dès lors rachetables selon une juste indemnité<sup>392</sup>. Cette approche particulièrement précautionneuse s'explique par une réelle inquiétude concernant les atteintes possibles au droit sacré de la propriété. Ainsi, dès 1790, l'avocat Target souligne que « les propriétés dont l'exercice est nuisible au corps politique ne peuvent être enlevées que par un remboursement au moins égal à leur valeur<sup>393</sup> ». L'équilibre est cependant fragile, alors que l'Assemblée décrète, en juin 1791, que « le territoire de la France, dans toute son étendue, est libre comme les personnes qui l'habitent.<sup>394</sup> »

La distinction sur le rachat des droits perdure néanmoins jusqu'en août 1792 alors que, dans un climat marqué par la guerre, les révoltes<sup>395</sup> et la suspension de la royauté, la Législative vote de nouvelles lois qui favorisent très nettement les demandes paysannes, à l'exemple de la loi du 25 août 1792 qui impose aux seigneurs la présentation de l'acte original de cession de terre pour justifier d'une redevance. C'est ce texte qui, bien qu'insuffisamment précis à ce stade, servira d'aiguillon pour les réformes à venir. L'Assemblée, soucieuse cependant de ne pas supprimer de véritables droits fonciers et donc de ruiner des intérêts légitimes, conserve certains droits fonciers, ces derniers étant rachetables selon des

---

<sup>392</sup> C'est Merlin de Douai, alors rapporteur du Comité féodal, qui établit cette distinction entre deux types de droits féodaux : les uns censés provenir d'usurpations seigneuriales, et les autres censés consentis dans des contrats de concessions de terre. C'est cette doctrine qui établit la distinction reprise par l'historiographie entre « féodalité dominante » et « féodalité contractante », bien que ces termes n'apparaissent pas tels quels dans nos archives.

<sup>393</sup> Voir Luigi Lacchè, « L'expropriation pour cause d'utilité publique, la propriété et les garanties constitutionnelles dans la France révolutionnaire », dans Roberto Martucci (ed.), *Constitution et Révolution aux États-Unis d'Amérique et en Europe, 1776-1815*, Macerata, Laboratorio A. Barnave, 1995, p. 509.

<sup>394</sup> Décret des 5-12 juin 1791, art. 1<sup>er</sup>, titre 1<sup>er</sup>, section 1<sup>ère</sup>, art 1<sup>er</sup>.

<sup>395</sup> Le 3 mars 1792, Jacques Guillaume Simonneau, maire d'Étampes, est massacré par les émeutiers qui protestent contre la vie chère. À l'été, la guerre contre les châteaux s'étend progressivement en France alors que les premières défaites ravivent la croyance au complot aristocratique.

procédures dispendieuses et fort complexes<sup>396</sup>. C'est cette dernière distinction que la Convention va chercher à faire disparaître en confiant à son comité la résolution d'une équation particulièrement complexe : détruire entièrement le régime féodal (A) tout en garantissant les propriétés légitimes (B). Il s'agissait d'agir avec précaution.

## A. Vers l'abolition définitive

Passé le bouillonnement de la fin de l'été 1792, les premiers mois de la Convention sont l'occasion pour de comité de préciser, par ses nombreux rapports, le cadre et les modalités pratiques de cette grande réforme de la propriété féodale (1). Ces travaux vont conduire à l'adoption du décret du 17 juillet 1793 qui, dans un contexte particulier, parachève la destruction du régime féodal (2).

### 1. Un regard d'experts sur une législation complexe

À bien des égards, le tournant d'août 1792 est vécu comme une seconde révolution. Les députés encore en poste, aussi enhardis par la chute du roi que pressés par leurs mandats, adoptent en effet une cascade de réformes radicales. L'épineuse question du droit féodal ne fait pas exception<sup>397</sup>.

---

<sup>396</sup> Ce qui tend à montrer que « l'Assemblée législative a pris une mesure de circonstance destinée à calmer les conflits, sans avoir pour autant une véritable politique sociale en matière agraire » souligne Jean-Jacques Clère dans « L'abolition des droits féodaux en France », *op. cit.*, p. 140. Voir aussi Georges Lefebvre, « La place de la Révolution dans l'histoire agraire de la France », *Annales d'histoire économique et sociale*, 1<sup>ère</sup> année, n° 4, 1929, p. 506-523.

<sup>397</sup> Dès le 16 août, l'Assemblée décrète ainsi, en réponse à une motion du député Chabot, que « les droits féodaux et seigneuriaux sont abolis sans indemnités, excepté ceux pour lesquels il sera prouvé par un titre patrimonial qu'ils ont été établis pas concession de fonds ». Le lendemain, elle décrète « l'abolition sans indemnités de tous les droits fixes ci-devant féodaux et casuels, sous quelque dénomination et de quelque nature qu'ils puissent être ». Enfin, le 25 août, à la suite d'un rapport de Mailhe, les députés affirment que « considérant que le régime féodal est aboli [...] rien n'est plus instant que de faire disparaître du territoire français ces décombres de la servitude qui couvrent et dévorent la propriété. » Voir *Archives parlementaires*, t. 48, p. 291, séance du 25 août 1792.

La loi du 25 août, adoptée dans l'urgence et dans les derniers instants de la Législative, soulève cependant de multiples inquiétudes concernant le droit de propriété<sup>398</sup>. Ces inquiétudes sont partagées par de nombreux pétitionnaires, mais aussi par une partie de la Convention dite « girondine », comme en témoigne une lettre datée du 21 décembre 1792, rédigée par Garat, ministre de la Justice, et envoyée au Comité de législation. Le ministre girondin y souligne que, à la suite de la décision prise à la fin de l'été, « le droit de propriété doit être respecté, dans quelques mains qu'il se trouve » et que « l'égalité des droits veut une égale protection pour tous ». En effet, poursuit-il, « dès l'instant qu'une portion quelconque des membres de la République pourrait être expropriée sans les formes de la loi, on ne pourrait plus dire que le droit de propriété existe », et d'ajouter, avec un ton quelque peu menaçant, « qui pourrait prévoir le terme où s'arrêteraient des prétentions qui ne seraient pas soumises au règlement de la justice ? »<sup>399</sup>

Afin d'agir avec prudence, l'expertise du Comité est dès lors sollicitée à de nombreuses reprises. Ainsi, le 1<sup>er</sup> décembre, Mailhe, au nom du Comité de législation, présente un long rapport sur la pétition des citoyens de Briquebecq, Négreville, Morville, Yvetot et Magneville sur la conservation des moulins. Suite à ce rapport, la Convention décrète que le rachat effectué des redevances féodales annule toutes conditions imposées lors de la concession<sup>400</sup>. En janvier 1793 le Comité est sollicité sur les procédures en cours concernant le rabatement de décret, c'est à dire le rachat dont use celui qui a été évincé de ses biens au moyen d'une adjudication par décret<sup>401</sup>. Le 11 février, c'est à nouveau Mailhe qui propose un projet de décret visant à abolir définitivement ce rabatement introduit par la jurisprudence du ci-devant parlement de Toulouse. Prudent, le Conventionnel se refuse néanmoins à remettre en cause ce droit de manière rétroactive. Concernant les procédures en cours, les députés décident que les anciens propriétaires des biens ou leurs descendants conservent la faculté

<sup>398</sup> Les pétitions que nous avons consultées sont conservées dans A.N., D/III/358/359, D/III/366 et, dans une moindre mesure, D.III/310.

<sup>399</sup> A.N., D/14.

<sup>400</sup> *Archives parlementaires*, t. 54. p. 3, séance du 1<sup>er</sup> décembre 1792.

<sup>401</sup> Ce droit est confirmé par la déclaration du 16 janvier 1736, concernant les adjudications par décret en Languedoc. Voir Georges Fabre, *Le rabatement de décret et le rachat dans les provinces du Midi de la France : contribution à l'étude de la saisie réelle dans l'ancien droit*, Toulouse, F. Boisseau, 1937, p. 109.

de poursuivre le jugement des procès et des contestations qui se trouvaient engagés lors de la publication de la loi du 25 août. Le même jour, prenant le prétexte de cette décision pour abolir définitivement les traces de la féodalité subsistant dans le droit coutumier, la Convention charge les membres de son Comité de législation de « présenter incessamment un projet de loi sur les usages relatifs aux adjudications par décret qui s'observent en d'autres lieux de la République sous le nom de subhastation<sup>402</sup> ou sous toutes autres dénominations<sup>403</sup> ».

En mai, dans une pétition renvoyée au Comité de législation, ce sont des citoyens de la commune de Vernouillet qui demandent l'abolition du retrait féodal ou censuel. Il s'agit de mettre fin à ce droit de préemption perpétuel que la coutume donne au seigneur en lui permettant de se réapproprier un fief mouvant cédé par son vassal<sup>404</sup>. Le 26, Engerran-Deslandes, député du département de la Manche, présente au nom du Comité un rapport sur ce sujet. S'appuyant là encore sur une interprétation stricte de la loi du 25 août, le Comité tranche en faveur de cette abolition, une position reprise par la Convention qui considère que dorénavant « il doit être entendu que toutes poursuites de retrait qui n'auraient pas été entièrement terminées, ou sur lesquelles il existait encore, à l'époque du 3 novembre 1789, quelques contestations relativement, soit à la régularité de la demande, soit à la forme et à l'effet des offres, seraient déclarées comme non avenues ». Toutes les procédures en cours sont arrêtées. L'Assemblée décrète sans attendre qu' « il sera sursis à toutes poursuites ou exécutions commencées en vertu de tous actes et jugements portant obligation ou condamnation de sommes en principal ou accessoires, pour droits féodaux supprimés sans indemnités ».

Les décisions du Comité, davantage attachées au texte qu'à l'esprit du décret du 25 août ne sont pas systématiquement en faveur des revendications paysannes. En témoigne une note anonyme trouvée dans les archives du Comité et qui évoque le droit des communautés d'habitants de Franche-Comté de récolter le second fruit des prairies appartenant aux

---

<sup>402</sup> Vente publique aux enchères organisées par une par autorité de justice.

<sup>403</sup> *Archives parlementaires*, t. 58, p. 473, séance du 25 août 1792.

<sup>404</sup> L'objet de retrait féodal était de donner au seigneur la faculté de réunir le fief errant au fief dominant, de profiter d'une vente à bon marché et d'empêcher enfin que le seigneur ne soit exposé à avoir malgré lui un vassal qui ne lui conviendrait pas.

seigneurs afin de le vendre ensuite à leur profit (voir annexe n° 21). La pétition défend le maintien d'une liberté qui ne blesse point « les principes de liberté et d'égalité, et qui ne serait pas un obstacle insurmontable au progrès de l'agriculture »<sup>405</sup>. L'avis du Comité, épinglé sur l'adresse, est cependant sans concession : « ce droit, quel qu'en soit l'origine, est une véritable servitude, et ne peut subsister qu'autant qu'on en présenterait le titre ». Et d'ajouter, qu'au regard des lois nouvelles, il est « une atteinte manifeste à la liberté naturelle des fonds et à la propriété. » Le Comité, qui ne cède pas aux sirènes de la politique, s'exprime contre cette concession ancienne qui blesse aujourd'hui la propriété.

Le Comité agit avec prudence et tente d'apporter des solutions nuancées aux différentes pétitions qui lui parviennent. Si ses vues sont souvent reprises par la Convention, celle-ci impose néanmoins ses propres décisions et critique parfois des rapports qu'elle trouve trop tièdes ou inaboutis.

Au printemps 1793, les campagnes sont agitées par de nombreux soulèvements paysans qui s'opposent au rachat des droits féodaux. Genevois, au nom du Comité de législation, présente le 11 février 1793 un rapport et un projet de décret tendant qu'un procès sera fait sans délai aux auteurs des insurrections qui ont eu lieu dans la Sarthe. De nombreux députés, à l'exemple de Philippeaux, Levasseur et Thuriot, s'emportent alors contre ces mesures qui ne feraient que blâmer et flétrir les victimes de la tyrannie. Au terme d'un court débat, la Convention décrète alors, dans une mesure radicale, d'éteindre et d'abolir toutes les procédures criminelles pour cause d'insurrections relatives aux droits féodaux. Elle renvoie sa volonté au Comité de législation afin qu'il lui présente sans tarder un projet de décret conforme à ses attentes<sup>406</sup>.

Ce projet est présenté dès le lendemain par Mailhe, mais semble insuffisant pour la Convention qui décide d'aller plus loin encore. L'amnistie décrétée à l'égard des prévenus des délits relatifs à la perception des droits féodaux est étendue de manière rétroactive aux

---

<sup>405</sup> A.N., D/III/359.

<sup>406</sup> Le texte définitif en est le suivant : « La Convention nationale éteint et abolit toute procédure criminelle déterminée par les délits commis dans les insurrections qui ont eu lieu relativement aux subsistances, jusqu'au 21 janvier dernier ; ordonne que les détenus comme prévenus desdits délits seront remis sans délai en liberté. Ne sont pas compris dans la présente amnistie ceux qui sont coupables de meurtre, d'assassinat et d'incendie. » Voir *Archives parlementaires*, t. 58, p. 470, séance du 11 février 1793.

procès criminels qui ont été la suite des insurrections qui ont eu lieu dans les places fortes et dans les armées à l'occasion des trahisons des généraux depuis la Révolution<sup>407</sup>. La Convention exige ensuite de son comité qu'il lui présente *incessamment* un projet de loi sur cette grande mesure d'amnistie<sup>408</sup>.

Contrairement aux débats sur les grandes lois de combats qui, dans la même période, révolutionnent la législation civile (voir *infra*), nous ne trouvons, avant le 17 juillet 1793, que peu d'expressions de réticences concrètes des juristes du Comité qui semblent suivre la marche imposée par la Convention. Ainsi, le 26 mai, Osselin<sup>409</sup> demande que dorénavant les cens et rentes ci-devant féodales ne puissent être exigés, même en vertu d'un jugement rendu en dernier ressort, si le paiement n'en a pas été effectué. Il s'agit là d'une revendication forte et symbolique, qui rappelle que la puissance de la volonté politique prime sur le cours de la justice. Plus tard dans la séance, Méaulle exige que les revenus des fonds grevés de cens et rentes ne puissent être exigés des fermiers chargés d'acquitter les droits féodaux. Il propose en outre que cette mesure soit rétroactive, et qu'aucun paiement des années échues antérieurement à la promulgation de la loi du 25 août dernier ne puisse être réclamé. Ces deux propositions, accueillies favorablement, sont renvoyées au Comité alors que la Convention décrète *sans attendre* que toutes suites et procédures relatives au paiement des droits censuels et féodaux, soit entre les propriétaires de ces droits, soit entre les propriétaires des fonds grevés desdits droits et leurs fermiers, sont suspendues. De même, le 6 juillet, après avoir entendu son Comité de législation sur la pétition de citoyens de la commune d'Orval qui demandent l'abolition du droit exclusif de la pêche et la permission à chacun de pêcher le long de ses héritages, l'Assemblée rappelle que toute propriété foncière est réputée franche et libre de tous droits si ceux qui les réclament ne prouvent le contraire. Cette charge de cette preuve était particulièrement difficile à apporter alors que les derniers documents, quand ils existaient, avaient été en grande partie détruits lors de la « grande peur »<sup>410</sup>. Le rachat des droits demeurerait certes encore possible, mais

<sup>407</sup> « Et notamment de l'insurrection qui a eu lieu à Lille, le 29 avril », précise le texte. *Archives parlementaires*, t. 58, p. 474, séance du 11 février 1793.

<sup>408</sup> *Ibid.*

<sup>409</sup> *Archives parlementaires*, t. 65, p. 339, séance du 26 mai 1792.

<sup>410</sup> Georges Lefebvre, *La grande peur de 1789*, Paris, Armand Colin, 2021, p. 129.

uniquement s'il est établi que ces derniers ont causé une concession primitive de fonds, laquelle cause ne pourra être établie qu'autant qu'elle se trouvera clairement énoncée dans l'acte primordial d'inféodation, d'acensement ou de bail à cens, qui devait être produit.

Les difficultés, voire les scrupules, s'expriment plus fortement concernant le décret radical du 17 juillet 1793 qui s'avère bien plus difficile à mettre en œuvre.

## 2. Le décret du 17 juillet 1793

C'est au lendemain de la « chute » des Girondins, de l'adoption de la Constitution de 1793 et du mouvement dit « fédéraliste » que s'amorce la dernière progression vers la loi du 17 juillet. Pour les Conventionnels « montagnards », il s'agit alors de détruire des principes déclarés ennemis, de faire disparaître les derniers signes extérieurs qui peuvent rappeler la féodalité, d'apaiser un pays en proie à de vives tensions internes, de montrer aussi que les Montagnards entendent les vœux des populations, et y répondent.<sup>411</sup>

En effet, parachever l'œuvre de la Législative implique de détruire le régime féodal non pas seulement dans ses effets, mais bien dans les preuves mêmes qui témoignent de son existence désormais révolue. Le 3 juin 1793, Méaulle demande « une loi générale qui complète la destruction de la féodalité<sup>412</sup> ». Le même jour, une motion demande le brûlement des titres féodaux. Ces deux propositions sont renvoyées au Comité de législation. Le 15 juillet, la question est de nouveau mise à l'ordre du jour par le député Isoré : « L'arbre de la féodalité n'a été qu'élagué, souligne le député de l'Oise. Il faut l'abattre avec ses racines, le brûler et jeter ses cendres au vent.<sup>413</sup> » Il présente alors un projet de décret, renvoyé lui aussi au Comité de législation<sup>414</sup>.

---

<sup>411</sup> Voir Albert Soboul, « De la pratique des terriers au brûlement des titres féodaux », *Annales historiques de la Révolution française*, 1964, n° 2, p. 149-158.

<sup>412</sup> *Archives parlementaires*, t. 66, p. 4, séance du 3 juin 1793.

<sup>413</sup> *Archives parlementaires*, t. 69, p. 19, séance du 15 juillet 1793.

<sup>414</sup> Cette motion d'Isoré est mentionnée dans de nombreux journaux, mais pas dans le *Procès-verbal*, soulignent les auteurs des *Archives parlementaires*. L'on peut néanmoins voir dans cette intervention l'origine du projet présenté par le Comité de législation lors de la séance du 17 juillet.

Le 17 juillet 1793, Charlier, au nom du Comité, présente le projet de décret sur l'abolition totale et sans indemnités des droits féodaux (voir annexe n°1). Il est prévu que : « Toutes redevances ci-devant seigneuriales, droits féodaux, censuels, fixes et casuels, même ceux conservés par le décret du 25 août dernier seraient supprimés sans indemnité ». Sont néanmoins exceptées des dispositions de l'article les rentes ou prestations purement foncières et non féodales, sans que le rapport ne donne une définition précise de ce qui distingue ces titres des rentes féodales. À cette date, tous les procès pour arrérages de droits prennent fin *sine die*, une mesure qui donne raison à une vaste majorité de paysans qui, depuis les premières mesures de l'été 1789, s'obstinaient à ne pas payer leurs redevances<sup>415</sup>. Enfin, les titres constitutifs de ces droits honnis doivent être rassemblés et brûlés solennellement dans un délai de trois mois<sup>416</sup>.

Le projet du Comité est voté sans aucun débat<sup>417</sup>. Au regard des inquiétudes sur le droit de propriété, mais aussi de la complexité du système féodal, le texte adopté est en outre particulièrement court. Il ne contient que douze articles, peu de dispositions précises et reflète à la fois une volonté de la Convention de marquer une rupture, mais aussi de gagner la confiance et le soutien des classes paysannes. Sévères, les sanctions pour non-application de cette loi sont précisées le 8 septembre dans un rapport de Merlin de Douai au nom de son comité. Le juriconsulte propose la dégradation civique pour tout citoyen qui percevrait encore des rentes féodales. Merlin, pourtant l'artisan de la distinction et de la préservation de la concession sous la Constituante, se pose ici comme l'adversaire d'une abolition qu'il juge trop tiède et sans portée si elle n'est assortie d'une condamnation forte. Cette mesure

---

<sup>415</sup> Jean-Noël Luc, Le rachat des droits féodaux dans le département de la Charente-Inférieure (1789-1793), in Albert Soboul, *Contribution à l'histoire paysanne de la Révolution française*, Paris, Éditions sociales, 1988, p. 313.

<sup>416</sup> L'article 6 prévoit que les titres qui auront été rassemblés avant le 10 août 1793 seront brûlés ce jour-là. Il importe de marquer l'anniversaire de la chute du tyran.

<sup>417</sup> Tout juste un dernier article est-il ajouté par le député de l'Ain, Jean-Marie François Merlino, qui propose que le ministre de l'Intérieur soit chargé de faire parvenir directement aux municipalités ces nouvelles mesures. Au cœur de cet été 1793, l'objectif était de faire parvenir l'information au plus vite, tout en se gardant des administrations de département bien souvent accusées de fédéralisme. Voir Jean-Jacques Clère, *L'abolition des droits féodaux en France*, *art. cit.*, p. 145.

est adoptée par la Convention, ouvrant la voie à la déchéance civique, à l'apparition d'une nouvelle catégorie de « non-citoyens »<sup>418</sup>.

Et pour cause, en cette fin de l'été 1793, il ne s'agit plus de démanteler un ancien droit devenu obsolète, mais bien de détruire le souvenir d'une « tyrannie » qui porte atteinte aux libertés fondamentales. En France et dans le monde, il faut faire rayonner cette destruction comme un acquis de la République. Le 15 décembre 1792, la Convention en guerre contre ses voisins décrète que : « Dans les pays qui sont ou qui seront occupés par les armées de la République, les généraux proclament sur-le-champ, au nom de la nation française, la souveraineté du peuple, l'abolition de la dîme, de la féodalité, des droits seigneuriaux tant féodaux que censuels, fixes ou casuels, des banalités, de la servitude réelle et personnelle, des privilèges de chasse et de pêche, des corvées, de la noblesse et généralement de tous les privilèges. »

Par ailleurs, sur proposition de son Comité de législation, la Convention décide de mettre fin, dans les mois qui suivent son décret du 17 juillet, à tous les procès advenus depuis le tournant de l'été 1792. Le 9 brumaire II (30 octobre 1793), après avoir entendu le rapport de son comité, l'Assemblée décrète que tous les jugements sur procès intentés relativement aux droits féodaux ou censuels rendus postérieurement à la promulgation du décret du 28 août 1792 sont nuls. Et de préciser par la suite : « Les frais de l'instruction, postérieurs à ladite promulgation, sont à la charge des avoués qui les ont faits » (art.2). Les possesseurs de dîmes et les propriétaires de créance sont « dès à présent déclarés suspects, et seront comme tels mis en état d'arrestation »<sup>419</sup>. Le mois suivant, le 1<sup>er</sup> frimaire an II (21 novembre 1793), un projet de décret, présenté par le Comité de législation et adopté en l'état, éteint toute contestation existante sur les recours contre des jugements adjudicatifs de retraits féodaux. Ce projet précise par ailleurs que toute contestation actuellement existante au Tribunal de

---

<sup>418</sup> « La Convention nationale décrète qu'aucun Français ne pourra percevoir des droits féodaux et des redevances de servitudes, en quelque lieu de la terre que ce puisse être, sous peine de dégradation civique. » La question des l'apparition d'une nouvelle catégorie de citoyens « indignes » est au cœur de l'analyse d'Anne Simonin dans Anne Simonin, *Le Déshonneur dans la République. Une histoire de l'indignité 1791-1958*, Paris, Grasset, 2008, p. 84 – 95.

<sup>419</sup> Décret du 9 brumaire an II (30 octobre 1793) relatif à la remise des titres de créances. *Coll. Baudouin*, vol. 43, p. 90.

cassation au sujet de ces recours, ou dans tous autres tribunaux dans lesquels on se serait pourvu en requête civile, est définitivement éteinte. Ainsi, pour la Convention « montagnarde », l'été 1793 marque un tournant juridique, politique et philosophique en tranchant définitivement la question épineuse et complexe de la propriété autrefois féodale. Les contestations sont néanmoins très nombreuses.

## **B. Garantir la propriété légitime après le décret du 17 juillet 1793**

La loi du 17 juillet est particulièrement consensuelle parmi les députés qui l'adoptent presque sans débat. Ses dispositions soulèvent néanmoins de nombreuses inquiétudes et difficultés quant à leurs mises en application, comme en témoignent les archives du Comité<sup>420</sup>. Bien entendu, ce ne sont pas les ci-devant seigneurs qui se font requérants. Les interrogations d'administrations qui utilisent ces actes destinés à être brûlés (1) amènent le Comité à rechercher un prudent équilibre (2) afin de défendre la propriété considérée comme légitime (3).

### **1. Le Comité face à la question des titres mixtes**

Les impossibilités pratiques du brûlement des titres ne tardent pas à se révéler. Beaucoup de titres sont en effet mixtes, c'est-à-dire qu'ils constataient à la fois des charges foncières et des redevances féodales. Que devait-on en faire ? Les brûler tous contreviendrait à l'article 2 de la loi du 17 juillet, qui prévoit que « sont exceptées des dispositions de l'article précédent les rentes ou prestations purement foncières et non féodales ». Les conserver violerait l'article 6 qui prévoit le brûlement des titres dans les trois mois.

De nombreuses pétitions renvoyées au Comité soulignent cette difficulté et insistent sur l'impossibilité de détruire les registres de propriété féodale sans perdre les registres civils,

---

<sup>420</sup> L'essentiel des pétitions relatives à la loi du 17 juillet se trouve regroupé dans les cartons A.N., D/III/358/359, D/III/366 et, dans une moindre mesure, DIII/310. Les registres du Comité contiennent par ailleurs de nombreuses références aux affaires qui lui étaient transmises. L'inventaire des Archives nationales évoque la présence d'éléments dans le carton F/7/3051, or, après vérification, ce carton ne contient que des documents relatifs à la période napoléonienne (mouvement des troupes, 1811 – 1812).

les deux ne formant, dans certaines régions, qu'un seul ensemble. Ainsi le 4 septembre 1793, les notaires de la ville de Gap mettent en avant leur réglementation du Dauphiné qui impose aux notaires d'utiliser les mêmes registres pour tous les contrats, qu'il s'agisse des reconnaissances féodales et des contrats de mariage, d'un testament ou d'un traité. Or, soulignent-ils auprès du Comité, l'on ne peut brûler les registres de droits féodaux sans détruire du même coup une multitude d'autres contrats et preuves<sup>421</sup>. Un point similaire est soulevé par le procureur général syndic de l'Allier. Ce dernier écrit au Comité le 10 septembre 1793 que l'on ne peut faire disparaître tous les actes témoignant des abus de la féodalité, comme le précise le décret du 17 juillet, car les minutes des notaires sont enregistrées au sein de registres qui contiennent une multitude de jugements qui intéressent la propriété et l'état civil<sup>422</sup>. Le procureur général syndic soulève également la question des actes censitaires, qui sont parfois le seul titre de propriété : « les ci-devant censitaires ont tous des expéditions de leurs reconnaissances, souvent c'est le seul titre qu'ils aient. Lorsque ce titre n'existera plus, comment défendront-ils leur propriété dans certains cas ?<sup>423</sup> ». Dans un document non daté, le commissaire national près le tribunal du district de Lesparre, département du Bec-d'Ambès, demande lui s'il peut « y avoir un délit de présenter en justice un titre qui établit à la fois le droit féodal et le droit foncier ?<sup>424</sup> » Le comité lui répond qu'il ne peut trancher, mais « provoquera, à cet égard, la décision de la Convention » (voir annexe n° 19).

Le 9 vendémiaire an II (30 septembre 1793) le ministre de l'Intérieur, dans une lettre transmise au Comité, s'inquiète de la destruction des titres mixtes auprès de président de la Convention<sup>425</sup>. Jules François Paré souligne que « plusieurs départements » se trouvent dans l'embarras et ne mettent pas en œuvre les décisions de la Convention concernant la

---

<sup>421</sup> A.N., D/III/359.

<sup>422</sup> *Ibid.*

<sup>423</sup> Et d'illustrer par un exemple : « Jacques ci-devant seigneur a concédé un héritage à Philippe, il n'y a que dix ans. Lorsqu'il ne restera plus aucun vestige de la concession, Jacques actionnera Philippe en désistement de sa propriété. Philippe ne pourra prouver qu'une possession de dix ans, le ci-devant seigneur en prouvera une de 30 années, antérieurement, et consécutives ; les juges ou les arbitres ne pourront pas se dispenser de prononcer conformément aux lois. Le censitaire perdra sa propriété dans laquelle cependant la loi veut qu'il soit conservé. » A.N., D/III/359.

<sup>424</sup> A.N., D/III/359

<sup>425</sup> *Archives parlementaires*, t. 75, p. 471, séance du 2 octobre 1793.

destruction des titres féodaux. Il s'agit pour le ministre de faire préciser au plus vite un mode d'extraction des actes de droits fonciers de ceux de droits féodaux pour « mettre les corps administratifs à la portée de faire exécuter la loi du 17 juillet dernier. »

Pour faire face à ces nombreuses difficultés, le Comité présente un rapport le 11 vendémiaire an II (2 octobre 1793). Encore une fois, il s'agit de souligner la complexité de l'application unilatérale d'une visée politique, sans prise en compte des modalités concrètes de sa mise en œuvre. Par la voix de Charlier, le Comité demande donc que soient séparés, dans les actes portant concession primitive de fonds à titre d'inféodation ou d'accensement, ce qui était purement foncier d'avec les droits reconnus comme relevant du « régime tyrannique aboli par la loi du 4 août 1789 ». Il s'agit de préserver le droit de propriété considéré comme légitime, fut-il reconnu dans des titres destinés à être brûlés. Les juristes demandent en outre à reporter de six mois le brûlement des titres féodaux mixtes afin de trouver une solution équilibrée au problème posé par ces titres. Ces demandes, présentées par Charlier, se heurtent néanmoins au rejet des Conventionnels qui refusent sans détour toute demande d'aménagement de la loi du 17 juillet et passent à l'ordre du jour.

## 2. La recherche d'un prudent équilibre

Le 9 octobre 1793, la Convention nationale entend le rapport de son Comité de législation au sujet d'une demande de l'agent national auprès du département de Paris. Cette demande concerne le cas du citoyen Vandeuil<sup>426</sup>, qui a vu sa maison confisquée au profit de la République pour y avoir laissé subsister, comme ornements, deux girouettes en forme de lions sur le toit, et une fleur de lys sur une grille de fer. La Convention souligne qu'il s'agit effectivement là d'une marque de la féodalité, et que celles-ci doivent assurément disparaître<sup>427</sup>. Face à la multiplication des difficultés sur la mise en œuvre de sa volonté,

---

<sup>426</sup> L'agent national près du département de Paris demande si une fleur de lys présente, mais « oubliée seule » dans une maison peut être considérée comme une marque de féodalité et si dans ce cas la maison est saisissable au profit de la République.

<sup>427</sup> Le décret du 18 vendémiaire (9 octobre 1793) précise que « Les propriétaires ou usufruitiers des parcs, jardins, enclos et édifices qui porteroient encore, soit dans leurs clôtures, soit dans leurs bâtisses, des signes de royauté, tels que les fleurs de lys et autres, seront tenus de les faire enlever dans les huit jours

l'Assemblée demande en outre « incessamment » un rapport à son comité sur les mesures nécessaires à la mise en place de la loi du 17 juillet.

Ce rapport d'une grande prudence<sup>428</sup>, est présenté le 24 brumaire (14 novembre) à la Convention par Pons de Verdun. Le juriste de la Meuse y évoque toute la complexité de la mise en œuvre de ce décret qui doit signer, par un grand autodafé de tous les titres évocateurs de la tyrannie féodale, la fin de ces temps honnis. Il y souligne que le Comité, qui aimerait agir le plus promptement possible, est constamment retardé dans ses travaux, car « il a fallu qu'il se livrât à l'examen d'une foule de pétitions que vous lui aviez renvoyé ». La plupart de ces pétitions, souligne le juriste, sont motivées par l'orgueil féodal qui « forcé de renoncer à l'honorifique et se rabaisant à l'utile, vous propose de métamorphoser en prestations foncières quelqu'une de celles que vous avez supprimées comme ci-devant seigneuriales. » Il n'en demeure pas moins qu'« il y en a quelques autres auxquelles se mêle une apparence de justice ».

Le Comité demande un court délai pour effectuer le triage des différents titres qui attestent d'un droit de propriété, titres dont la destruction serait contraire à l'esprit et à la volonté du texte adopté le 17 juillet<sup>429</sup>. Par ailleurs, le projet de décret du Comité fixe, en réponse aux très nombreuses demandes des officiers publics, les modalités concrètes de la

---

après la publication du présent décret, faite en présence de chaque commune convoquée à cet effet. Les officiers municipaux veilleront à l'exécution de cette mesure ; et si elle n'est pas remplie dans les huit jours qui suivront l'avertissement fraternel qu'ils seront tenus de donner aux citoyens en retard, les parcs, jardins, enclos et bâtiments sur lesquels ces signes auront été à dessein et sciemment conservés, seront confisqués au profit de la République. » (Art. 2).

<sup>428</sup> Comme en témoignent les mots de Pons, qui semble se décharger de toute responsabilité et dérive : « Frappé de l'utilité et de l'importance de ce vaste projet, votre comité avait d'abord pensé à la suivre et à le rédiger ; mais réfléchissant que par sa nature il sort de sa compétence, qu'il exige une application constante à un genre de travail qui n'est pas le sien et un grand nombre de données qu'il n'a pas, il se contente de vous faire hommage du principe : il vous engage à le décréter, et à charger trois de vos comités réunis de le vivifier promptement par un mode d'exécution. Ce projet d'ailleurs lui a paru exiger un délai beaucoup plus long que celui qui suffit au brûlement des titres dont il est indépendant : enfin, le principal but de votre comité a été de satisfaire votre juste impatience sur l'exécution de la loi du 17 juillet. »

<sup>429</sup> Par ailleurs, Pons souligne qu'une autre catégorie de titre doit faire l'objet d'une attention toute particulière et d'un aménagement vis-à-vis des dispositions prévues par la loi du 17 juillet. Il s'agit des titres renfermés dans les dépôts nationaux, qui sont « liés à la fortune publique, et dont beaucoup sont très intéressants pour l'histoire. »

destruction des titres, ainsi qu'une définition des titres mixtes<sup>430</sup>. Pour ces derniers, il est prévu que les personnes intéressées puissent faire auprès d'un officier public une copie, à leurs frais, des actes purgés de tout ce qui se trouve proscrit par la loi du 17 juillet. Enfin, c'est à cette occasion que Pons demande également la création d'un « grand livre des propriétés territoriales » analogue au grand livre de la dette publique alors en cours de rédaction<sup>431</sup>. Ce grand livre devait, tout en révélant à la nation l'étendue et la diversité de ses richesses, effacer définitivement les dernières marques de la féodalité tout en préservant la propriété de chacun<sup>432</sup>. Malgré ces propositions et la tentative du Comité de législation de proposer une solution qui lui semble équilibrée, l'Assemblée passe à l'ordre du jour sans débattre de la proposition de Pons. Celle-ci est néanmoins réintroduite six mois plus tard, le 6 pluviôse an II (8 janvier 1794), et définitivement adoptée.

Conformément au souhait exprimé par le député de la Meuse, le 8 pluviôse an II (27 janvier 1794), la Convention décide la confection d'un grand livre des propriétés territoriales<sup>433</sup>. Ce faisant, les députés, pourtant si pressés de détruire les derniers vestiges de l'ordre féodal, décident, à l'invitation du Comité de législation, de surseoir à la destruction des titres au profit d'un travail au long cours. Cette décision avait pour but d'établir un délicat équilibre : éviter de blesser le droit de propriété et ainsi de diminuer d'autant les nombreuses pétitions et sollicitations que craignaient peut-être les députés. Le principe du brûlement était maintenu, mais renvoyé à une date indéterminée (art 2). Les municipalités pouvaient conserver jusqu'à nouvel ordre les titres de féodalité qui leur avait été remis, mais le décret

---

<sup>430</sup> Ces derniers sont définis comme « Ceux qui, étant constitutifs ou recognitifs de redevances et droits ci-dessus énoncés et supprimés par la loi du 15 juillet (*sic*) et celles antérieures, constitueraient ou reconnaîtraient en même temps, des propriétés ou rentes purement foncières et non féodales conservées par la même loi. »

<sup>431</sup> Créé par le décret du 24 août 1793 à l'initiative de Joseph Cambon, alors président du Comité des finances de la Convention.

<sup>432</sup> « Le grand livre de la propriété foncière découvre à la nation la véritable source de son bonheur et de sa puissance : il efface jusqu'à la plus légère trace de la féodalité, en réduisant presque tous les actes qui la rappellent à une inutilité absolue. » *Archives parlementaires*, t. 79, p. 215, séance du 24 brumaire an II (14 novembre 1793). Ce projet de cadastre verra finalement le jour sous l'Empire, en 1802.

<sup>433</sup> Sur ce grand projet de cadastre qui n'aboutit pas, voir Albert Soboul, *Problèmes paysans de la Révolution (1789-1848)*. *Études d'histoire révolutionnaire*, Paris Seuil, 2001, p. 146.

défendait aux notaires, sous peine de cinq années de fers, d'insérer dans les actes qu'ils recevaient à l'avenir aucune expression ou qualification nobiliaire (art 4)<sup>434</sup>.

Cette situation n'en demeure pas moins imparfaite du point de vue du droit. Un titre que l'on sait expurgé, alors même que la correction ne porte que sur des points très secondaires, n'en perd-il pas une partie de sa valeur probante ? N'est-il pas plus facilement contestable ? Cet équilibre marque néanmoins une forme de « victoire » des juristes qui font preuve d'une capacité à prudemment imposer leurs vues et, dans ce cas précis, se montrent soucieux du respect de la propriété.

Lors de son rapport présenté en novembre 1793, dans lequel il évoque les moyens de la mise en application du décret du 17 juillet, Pons de Verdun souligne que « si votre loi donnait lieu à quelques torts particuliers, on sait qu'il est impossible qu'une loi générale n'en cause pas. » et ajoutait que : « Tout bon citoyen, convaincu de cette grande vérité, doit en supporter les conséquences avec résignation et courage. » Ces mots, surprenants dans la bouche d'un juriste, sonnent comme une capitulation face à cette complexité de l'arbitrage entre respect des propriétés et destruction du « régime féodal ». Pourtant, cette fine et dangereuse ligne de crête semble admirablement bien tenue par le Comité. Les mots prudents de Pons à la Convention, les réticences sensibles dans les différents rapports, les objections à peine voilées exprimées directement au Comité de salut public et enfin le grand livre de la propriété vont contribuer à modérer les ardeurs des Conventionnels et retarder les grands autodafés des vestiges de la féodalité, autodafés que l'on finit par oublier.

L'application de la loi du 8 pluviôse an II (27 janvier 1794) présente néanmoins de nombreuses difficultés, en témoigne une lettre de Gohier au Comité<sup>435</sup> dans laquelle le ministre de la Justice transmet une demande des gardiens des dépôts d'archives des cours

---

<sup>434</sup> Décret du 8 pluviôse an II (27 janvier 1794). Précédemment, la Convention interdisait les signes extérieurs de féodalité au sein d'églises et de monuments publics par ses décrets des 14 juillet et 14 septembre 1793. Dans le même registre, un décret du 21 vendémiaire an II (12 octobre 1793) ordonne de retourner les plaques de cheminée portant les signes de la féodalité. Les jeux de cartes portant de semblables signes sont bannis par le décret du 1<sup>er</sup> brumaire an II (22 octobre 1794).

<sup>435</sup> Cette pièce fait partie d'un petit dossier qui comprend une lettre du citoyen Terrasse, gardien des dépôts d'archives, au ministre de la Justice, la minute de la lettre du ministre de la Justice au citoyen Pons, membre du Comité de législation relative à la lettre du citoyen Terrasse, une minute de la lettre du ministre de la Justice au président de la Convention.

et juridictions supprimées à Paris. Ces derniers sont régulièrement sollicités pour communiquer divers documents rédigés en des temps antérieurs à la Révolution. Or le décret du 8 pluviôse fait explicitement défense de n'insérer dans les actes aucune clause ou expression tendant à rappeler le régime féodal ou nobiliaire<sup>436</sup>. Cette disposition, soulignent les auteurs, rend inintelligibles nombre des actes que les gardiens sont chargés de délivrer, telles les lettres patentes, les lettres de chancellerie ou encore les sentences des ci-devant Requêtes de l'Hôtel et du Palais, juridictions où tous les ci-devant nobles portaient ordinairement leurs contestations en vertu de leur droit de *committimus*<sup>437</sup>. Les gardiens des dépôts se trouvent paralysés dans leur tâche et de nombreux requérants ne peuvent avancer leur cause devant la justice. En réponse à cette difficulté, la Convention nationale décrète le 25 juin 1794 (7 messidor an II) la création d'une agence temporaire des titres chargée de trier les titres de propriété, les documents historiques et les documents féodaux. Cette agence est chargée de veiller à ce que ces derniers soient réunis à une époque et en un lieu non déterminé pour un « brûlement général », brûlement qui n'aura jamais lieu. Quelques jours plus tard, le 11 messidor an II (29 juin 1794), la Convention permet, dans un assouplissement considérable, aux notaires de délivrer les expéditions des anciens titres sans les purger, lorsque la demande leur serait faite par écrit par les communes, les agents nationaux et les autorités constituées.

---

<sup>436</sup> Article 4 : « Il est fait défense à tous notaires, greffiers et autres dépositaires quelconques d'insérer à l'avenir, dans les minutes, expéditions ou extraits d'actes de toute nature, quelles que soient leurs dates, des clauses, qualifications, énonciations et expressions tendant à rappeler, d'une manière directe ou indirecte, le régime féodal ou nobiliaire ou la royauté, sous les peines portées par l'article 7 de la loi du 17 juillet, sauf auxdites dépositaires à délivrer lesdits extraits ou expéditions après les avoir purgés de tout ce qui est proscrié par la présente loi et celles antérieures. »

<sup>437</sup> Défini par Antoine-Gaspard Boucher d'Argis comme un « Droit ou privilège que le roi accorde aux officiers de sa maison et à quelques autres personnes, et à certaines communautés, de plaider en première instance aux requêtes du palais ou de l'hôtel, dans les matières pures personnelles, possessoires, ou mixtes, et d'y faire renvoyer ou évoquer celles où ils ont intérêt, qui seraient commencées devant d'autres juges, pourvu que la cause soit encore entière, et non contestée à l'égard du privilégié. On entend quelquefois par le terme de *committimus* les lettres de chancellerie qui autorisent à user de ce droit ». Voir Denis Diderot et Jean Le Rond d'Alembert (éd.), *Encyclopédie ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers*, Briasson, David, Le Breton, Faulche, 1751, t. 2, p. 659-661.

### 3. La rente foncière et la propriété maintenue

Le régime féodal supprimé, les Conventionnels devaient-ils également détruire les traces de la féodalité maintenues dans la rente foncière ? La question épineuse des propriétés « arrentées », c'est-à-dire cédés en échange d'une rente viagère, est renvoyée au Comité, tout comme les pétitions de citoyens qui, sans être nobles, se trouvent lésés dans leur propriété par la perte de droits acquis avant la Révolution.

Si nous ne disposons que rarement de la réponse complète du Comité aux pétitions qui lui sont adressées, le traitement de ces questions complexes inquiète vraisemblablement les titulaires en même temps qu'elle divise profondément ses membres. Une longue lettre de Cambacérès datée du 30 prairial an II (18 juin 1794) et adressée au Comité de salut public nous éclaire sur les principales inquiétudes des juristes du Comité<sup>438</sup>. Dans le même temps, ce courrier montre une forme de résignation face à la charge politique d'une telle question qui rend toute solution équilibrée difficile à défendre en ces temps de passions.

Dans cette lettre (voir annexe n° 20), Cambacérès souligne que postérieurement à la loi du 17 juillet, « il ne tarda pas à s'élever des discussions sur le sort des rentes foncières mêmes lorsqu'elles étaient stipulées au profit d'un ci-devant seigneur où se trouvaient mêlées avec des cens et des lods. » Le Comité précise qu'il était dans un premier temps d'avis de maintenir ces rentes foncières<sup>439</sup>, d'autant plus que certaines sont possédées par l'État.

---

<sup>438</sup> A.N., D/III/359.

<sup>439</sup> Comme en témoigne une séance commune avec le Comité des domaines le 7 septembre 1793 au soir. Le Comité de législation y précise que les rentes constituées en vente pour la commodité des acquéreurs ne font pas partie des « abus de la féodalité », car la rente « est le prix d'une propriété » et que la propriété est garantie par la Déclaration des droits et la constitution, tout en soulignant que la destruction des titres pourrait mettre en danger la propriété de ceux qui, bien que citoyens, ont comme seule preuve de leur propriété un titre destiné à être brûlé. A.N., D/III/359. L'interprétation de la Convention est cependant beaucoup plus restrictive. Ainsi, le 7 ventôse an II (25 février 1794) elle décidait, à la suite d'une question posée par l'administrateur des domaines nationaux, « qu'elle supprimait sans indemnités les rentes foncières qui avaient été créées, même pour les concessions de fond, avec mélange de cens ou autre signe de seigneurie ou féodalité. » Puis, par son décret du 29 floréal an II (18 mai 1794) la Convention déclare que « toute redevance ou rente entachée originairement de la plus légère marque de féodalité, est supprimée sans indemnité, quelle que soit sa dénomination, quand même elle aurait été déclarée rachetable par les lois antérieures et qu'ainsi il ne peut y avoir de conservées que les rentes convenancières qui ont été créées originairement sans aucun mélange ni signe de féodalité ».

Cependant, lors de la séance de la Convention du 2 octobre, c'est l'opinion contraire qui s'imposa à la suite d'« un débat très vif, et dans lequel plusieurs membres qui affectaient alors de sacrifier la justice et la propriété à une fausse popularité n'eurent pas une part médiocre. » Le président du Comité s'indigne dès lors du fait qu'une éventuelle remise en cause de la rente foncière ne se ferait qu'au bénéfice de quelques détenteurs de propriétés arrentées, souvent immenses et reçues entièrement et pour rien. « Il faudrait écarter cette considération si la remise de la rente foncière était fondée en justice (car, avant de profiter, il faut être juste) ; mais ici, il n'y a pas justice, il n'y a que prodigalité sans cause légitime », dénonce la missive. La critique est sévère pour un comité peu habitué à manifester son désaccord et encore moins à l'exprimer en des termes aussi forts et dénués d'ambiguïté. En outre, souligne Cambacérès, cette entorse au principe de la justice et au droit de propriété, cette « libéralité très mal placée » trompe le but de la République en favorisant l'enrichissement d'une classe et en délégitimant l'action de l'Assemblée.

Enfin, le Comité souligne que la loi du 17 juillet a aboli tous les droits féodaux sans aucune distinction entre ceux qui appartenaient à l'aristocratie et ceux que possédaient « des citoyens non-seigneurs. » Or, dans de multiples provinces, l'emphytéose<sup>440</sup>, c'est-à-dire la signature d'un bail de longue durée dans lequel le locataire a un droit réel sur la propriété qu'il loue, était d'usage presque universel entre les cultivateurs. La suppression de redevances a ainsi lésé bon nombre de citoyens qui ne pensaient cependant pas s'enrichir par la domination et l'asservissement. Il importe donc, selon le Comité, de séparer la condition du sans-culotte de celle du ci-devant seigneur et de rectifier la loi du 17 juillet qui risque non pas de détruire le régime féodal, mais bien d'avoir un effet éversif de la propriété des plus humbles.

Résigné, le Comité semble se faire peu d'illusions sur la possibilité, au printemps 1794, d'équilibrer la justice et la décision politique, comme en témoigne la formule qui clôt cette longue adresse, et qui illustre parfaitement bien l'arbitrage délicat qui se présente aux députés : « Nous venons vous présenter cette affaire sous les rapports de la justice, de la

---

<sup>440</sup> Voir Olivier Faron, À propos de la modernité de l'emphytéose, dans *Le sol et l'immeuble. Les formes dissociées de propriété immobilière dans les villes de France et d'Italie (XIIe-XIXe siècle)*, Rome, École française de Rome, 1995, p. 9-14.

moralité et de la fortune publique ; vous l'examinerez aussi sous ses rapports politiques, et la décision que vous en porterez deviendra notre règle. »

C'est néanmoins le travail immense de la Convention qui permet de mettre fin aux « survivances féodales » léguées par les assemblées précédentes. La loi du 17 juillet 1793 parachève cette abolition et annonce un nouvel ordre social fondé sur la liberté et l'exclusivité de la propriété<sup>441</sup>. La mise en œuvre de cette loi — « loi de colère »<sup>442</sup> adoptée dans un contexte extraordinaire et interprétée de manière sévère par la Convention — est cependant délicate et imparfaite. Longtemps, la Convention reste sourde aux demandes d'aménagement de son comité. Il faut toute la subtilité de Mailhe et surtout de Pons de Verdun, pour définir un prudent équilibre, pour amener les députés à se montrer moins intransigeants, plus perméables aux discours techniques et à l'écoute des difficultés concrètes auxquelles font face les administrations ainsi que certains propriétaires légitimement lésés.

Aux yeux des législateurs, le triomphe des principes révolutionnaires ne devait cependant pas s'arrêter à la question de la propriété. Il concernait aussi l'individu et la famille qui devaient à l'avenir se structurer autour des mêmes fondements républicains.

## II. Le Comité et la législation civile de l'an II

L'historiographie, qui s'est intéressée très tôt à la législation civile de l'an II, notamment avec la thèse de Philippe Sagnac<sup>443</sup> et les travaux nombreux et transdisciplinaires

---

<sup>441</sup> Anne-Marie Patault, *Introduction historique au droit des biens*, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, p. 17.

<sup>442</sup> Présentée ainsi par Merlin de Douai qui souligne que la loi du 17 juillet est une « loi de colère qui, par la brèche qu'elle faisait au droit de propriété, exposait les imprudents qui l'avaient provoquée, par leur clameur, à être eux-mêmes un jour dépouillés par une nouvelle loi faite dans le même esprit, des biens dont ils avaient obtenu la concession à la charge des droits et des redevances qu'elle éteignait » Merlin de Douai, *Question de droit, Additions*, Paris, Garnery, 1819, t. 9, p. 106.

<sup>443</sup> Philippe Sagnac, *La législation civile de la Révolution française (1789-1800). Essai d'histoire sociale*, op. cit.

publiés depuis le Bicentenaire<sup>444</sup>, a permis de redécouvrir les grands textes de l'an II<sup>445</sup> tout en réinterrogeant le regard du XIXe siècle qui faisait de la Révolution une vaste entreprise de destruction des mœurs et de la famille<sup>446</sup>. Malgré ces grandes avancées, on connaît encore mal le travail de conception de ces lois.

Nous avons dès lors cherché à mieux comprendre l'élaboration de ces textes. Pour cela, nous nous sommes appuyé à la fois sur les archives du Comité, sur les rares évocations des travaux préparatoires dans les procès-verbaux — trop sibyllins et toujours anonymes<sup>447</sup> —, mais aussi et avant tout sur les rapports préparatoires présentés à l'Assemblée par les juristes au terme de leurs travaux. Ces rapports nous permettent de mieux saisir le positionnement des juristes du Comité, de mettre en lumière leurs points communs, leurs divergences, mais aussi les conceptions et philosophies du droit sur lesquelles s'appuient les différents argumentaires. Ces sources nous permettent enfin de mieux comprendre le positionnement individuel et collectif des membres du Comité de législation ainsi que leur contribution aux grandes réformes de la famille qui aboutissent, après un chemin long et tortueux, au vote des si controversées lois rétroactives de brumaire et nivôse an II<sup>448</sup>.

Pour le Comité, la famille doit être un reflet des valeurs et principes d'une ère nouvelle (A). Ce travail est révélateur d'une coopération étroite, mais aussi de tensions nombreuses

---

<sup>444</sup> La littérature savante sur ce thème est abondante, tout particulièrement depuis le tournant du Bicentenaire. Nous renverrons ici aux travaux les plus structurants qui posent le cadre de nos recherches et de nos interrogations. Trois colloques d'ampleur réunissent historiens et juristes sur ce thème de la famille : Michel Pertué (dir.), *La Révolution et l'ordre juridique privé. Rationalité ou scandale ?* Paris, Presses universitaires de France, 1988, 2 vol. ; le colloque organisé à Paris en janvier 1989 par l'Institut de l'enfance et de la famille intitulé *L'enfant, la famille et la Révolution française* qui a donné naissance à la publication suivante : Marie-Françoise Levy (dir.), *L'enfant, la famille et la Révolution française*, Paris, Plon, 1989 et enfin le colloque qui, en décembre 1989, au Centre Georges Pompidou, a clos un séminaire annuel de recherche tenu sur le thème : « La Famille, la Loi, l'État. Débats révolutionnaires, problèmes d'aujourd'hui » et dont les actes sont rassemblés dans Irène Thery et Christian Biet (dir.), *La Famille, la Loi, l'État. De la Révolution au Code civil*, *Droit et société*, n°14, 1990.

<sup>445</sup> Jean Bart, « Les anticipations de l'an II dans le droit de la famille », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 300, 1995, p. 187-196.

<sup>446</sup> Gustave Aron, « Étude sur les lois successorales de la Révolution depuis 1789 et jusqu'à la promulgation du Code civil », *Nouvelle revue historique de droit français et étranger*, vol. 25, 1901, p. 585-620.

<sup>447</sup> Mais aussi incomplets. Nous ne disposons ainsi d'aucun relevé des séances entre avril et juillet 1793.

<sup>448</sup> Sur ses lois et la problématique de la rétroactivité chez les juristes, voir Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 154-164.

entre les membres du Comité qui se divisent sur la question du mariage, sur le statut de la femme mariée, ou le sort des enfants naturels ou adoptés (B).

## A. Fonder la famille républicaine

Deux équilibres doivent être respectés par les juristes dans leurs travaux. Un équilibre de principes, qui voit parfois s'affronter liberté et égalité (1) et un équilibre normatif, qui suppose de confronter et d'équilibrer droit écrit et droit coutumier tout en dépassant ce qui existe afin de fonder la famille républicaine (2).

### 1. Liberté et égalité

Comme nous l'avons souligné dans notre premier chapitre, les législateurs de la Révolution ont hérité de la pensée civiliste qui associait le domestique et le politique. Dès lors, pour les Conventionnels, la famille est un enjeu révolutionnaire et un enjeu républicain<sup>449</sup>. bouleverser l'ordre politique ne pouvait se faire sans un bouleversement de l'ordre familial.

Ainsi, les questions du mariage, des successions, des enfants naturels ou encore de l'adoption, parfois débattues dans les deux Assemblées précédentes, sont évoquées régulièrement devant la Convention dès novembre 1793. Désireux de changer l'individu, les Conventionnels décident de repenser radicalement les bases de la famille en la fondant sur les principes de liberté et d'égalité comme le souligne Jean Bart qui rappelle que toute l'œuvre de la Révolution est traversée par cette dialectique parfois contradictoire<sup>450</sup>. Il s'agit avant tout, après les dévoiements et abus dénoncés de l'Ancien Régime, de reconstruire, de

---

<sup>449</sup> André Burguière, « La Révolution et la famille », *Annales. Économies, Sociétés, Civilisations*. 46<sup>e</sup> année, n° 1, 1991. p. 151.

<sup>450</sup> Jean Bart, « Le Droit, la Loi, les Mœurs. L'enjeu de la codification », *Droit et société*, n° 14, 1990, p. 47-54.

régénérer les individus, de faire des Français « un peuple nouveau » comme le demande Rabaut Saint-Étienne<sup>451</sup>.

Comme en témoignent les rapports présentés à la Convention au cours des 9 premiers mois de l'année 1793, au plus fort des débats, l'élaboration des projets de loi et les discussions de droit civil mobilisent, au sein du Comité, les juristes les plus brillants, qu'il s'agisse de Pons de Verdun, Mailhe, Merlin de Douai et bien sûr Cambacérès (voir le tableau ci-dessous)<sup>452</sup>. C'est en effet au Comité de législation qu'est confiée la tâche de maintenir un équilibre complexe : refonder la famille selon les principes de la révolution, et ce malgré l'existence de traditions normatives nombreuses et parfois conflictuelles entre elles.

**Tableau n°1:** Rapports et opinions présentés à la Convention par les membres du Comité de législation (janvier - août 1793).

Auteur	Titre	Date de présentation
Lepeletier de Saint-Fargeau	<i>Rapport et projet de décret sur l'abolition du droit d'aînesse, réservé par les précédents décrets dans les successions ab intestat, en faveur des personnes mariées ou veufs ayant des enfants</i>	4 janvier 1793
Théophile Berlier	<i>Discours et projet de loi sur les rapports qui doivent subsister entre les enfants et les auteurs de leurs jours en remplacement des droits connus sous le titre usurpé de puissance paternelle</i>	23 février 1793

<sup>451</sup> Cité par Jean Dumont dans son ouvrage au titre particulièrement évocateur : *La Révolution française ou les prodiges du sacrilège*, Limoges, 1985, p. 255.

<sup>452</sup> Mais aussi Charlier, Génissieu, Guyton, Oudot, Bézard, Bar, Garran, Azéma, Hentz, Florent-Guyot, et Berlier qui signent le projet de Code soumis le 9 août 1793.

## Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Michel Azéma	<i>Rapport et projet de loi sur l'adoption, présentés à la Convention nationale, au nom du Comité de législation</i>	4 juin 1793
Théophile Berlier	<i>De l'adoption. Idées offertes à la méditation de ses collègues</i>	4 juin 1793
Pierre-Toussaint Durand de Maillane	<i>Plan de code civil et uniforme pour toute la République française, lu au Comité de législation</i>	8 juillet 1793
Théophile Berlier	<i>Exposé sommaire des motifs qui ont déterminé les bases que renferme le projet de Code civil sur l'adoption, titre VII du livre premier</i>	9 août 1793
Charles-François Oudot	<i>Essai sur les principes de la législation des mariages privés et solennels, du divorce et de l'adoption qui peuvent être déclarés à la suite de l'Acte constitutionnel</i>	9 août 1793
Charles-François Oudot	<i>Exposé des motifs qui ont déterminé la section du Comité de législation, chargée du code civil, à adopter les bases qui lui ont été présentées, sur les titres Ier, II, IV, V, VI et VII du premier livre de l'état des personnes</i>	9 août 1793
Jean-Philippe Garran de Coulon	<i>Exposé des motifs qui ont déterminé la section du Comité de législation chargée du Code civil à adopter les bases qui sont proposées dans le titre III du livre II sur les successions</i>	9 août 1793

Jean-Étienne Bar	<i>Motifs des dispositions du titre III du livre Ier du Code civil sur les droits des époux, présentés au nom du Comité de législation</i>	9 août 1793
Jean-Jacques-Régis de Cambacérès	<i>Projet de Code civil présenté à la Convention nationale</i>	9 août 1793
Nicolas Hentz	<i>Exposé des motifs qui ont déterminé les bases adoptées sur les donations entre vifs et à cause de mort</i>	9 août 1793
François-Simon Bézard	<i>Exposé des motifs qui ont déterminé les bases adoptées pour les tutelles, curatelles, interdictions et absences</i>	9 août 1793
Théophile Berlier	<i>Opinion du citoyen Berlier, député de la Côte-d'Or à la Convention nationale, sur les droits à restituer aux enfants nés hors du mariage, jusqu'à présent appelés bâtards</i>	9 août 1793

La question de la famille, de son rôle comme creuset et reflet des valeurs républicaines, fait l'objet de débats passionnés qui n'épargnent pas le Comité de législation. Ainsi, dès le 14 novembre 1792, la question de la législation civile est remise à l'ordre du jour par le rapport de Lanjuinais sur les privilèges d'aïnesse et de masculinité<sup>453</sup>. Le député d'Ille-et-Vilaine exige que la Convention entre dans une nouvelle ère, celle de l'égalité, en corrigeant les dispositions trop rigides prises par les Assemblées précédentes qui favorisent encore la classe des ci-devant nobles<sup>454</sup>. Prudent, son collègue Cambacérès demande et

<sup>453</sup> A.N., AD/18, t. 326. Ce rapport est demandé le 25 août 1792 par la Législative, évoqué puis ajourné le 28 du même mois.

<sup>454</sup> « Je propose que le partage égal des successions soit décrété, et que la Convention révoque les distinctions odieuses réservées en faveur des ci-devant nobles par l'Assemblée constituante. » *Archives parlementaires*, t. 53, p. 406, séance du 14 novembre 1792.

obtient le renvoi au Comité de cette proposition<sup>455</sup>. Finalement, c'est Lepeletier de Saint-Fargeau qui présente ce projet le 4 janvier<sup>456</sup>. Comme le souligne le rapporteur, il faut dorénavant « faire céder toutes ces convenances, toutes ces utilités particulières à un intérêt plus général, et au grand principe d'égalité<sup>457</sup> ». Ce rapport du Comité pose le premier jalon d'une longue réflexion : comment faire correspondre le droit civil de la République aux grands principes issus de la Révolution ?

Cette exigence amène la Convention à demander à son comité, le 5 février 1793, un rapport sur les enfants naturels. Dans les débats, l'égalité fait figure d'aiguillon suprême. C'est ainsi en se fondant sur le respect et la défense de ce principe révolutionnaire que Mailhe, appuyé par ses collègues Gensonné et Philippeaux, demande dans une exaltation conquérante, le 7 mars 1793, jour où la France déclarait la guerre au roi d'Espagne, que le Comité de législation soit chargé de présenter un rapport sur les successions<sup>458</sup>. Cambacérès, président du Comité, ne dit pas autre chose lorsqu'il enjoint les députés à porter, dans le corps des lois puis dans le Code civil, « l'égalité, l'unité, l'indivisibilité [qui] ont présidé à la formation de la République.<sup>459</sup> »

Cependant, au regard du droit des individus, ces principes d'égalité et de liberté semblent fréquemment contradictoires, voire exclusifs l'un de l'autre<sup>460</sup>. Cette contradiction, déjà

---

<sup>455</sup> « Je demande que la motion de Lanjuinais soit renvoyée au Comité de législation. Ma proposition est appuyée sur la disposition de votre règlement qui ne veut pas que les motions relatives à la Constitution ou à la Législative soient décrétées dans une discussion préalable, à deux jours d'intervalle ; est encore sur la nécessité de prévenir les injustices. [...] Sans doute que l'égalité des partages doit devenir l'une des dispositions de notre Code civil ; mais il ne faut pas que l'enthousiasme nous fasse adopter cette mesure sans précaution. » *Archives parlementaires*, t. 53, p. 406, séance du 14 novembre 1792.

<sup>456</sup> Lepeletier de Saint-Fargeau, *Projet de décret présenté à la Convention par le Comité de législation portant abolition du droit d'aînesse réservé par les précédents décrets en faveur des personnes mariées ou veuves avec enfants*, A.N., AD/18, t. 326.

<sup>457</sup> *Archives parlementaires*, t. 61, p. 197, séance du 4 janvier 1793.

<sup>458</sup> *Archives parlementaires*, t. 59, p. 690, séance du 5 février 1793. Ce rapport devait mettre fin à tout risque d'exhérédation des enfants et établirait l'égalité pour tous les cadets de la République prêts à voler aux frontières.

<sup>459</sup> Cambacérès, rapport pour la présentation du premier projet de Code civil, *Archives parlementaires*, t. 70, p. 551, séance du 9 août 1793.

<sup>460</sup> Cette problématique est abordée dans les travaux de Jean-Pierre Gross. Voir notamment, en français, Jean-Pierre Gross, *Égalitarisme Jacobin et Droits de l'Homme : la Grande Famille et la Terreur*, Paris, Arcantères, 2000, p. 9.

esquissée dans la destruction de la féodalité, est pleinement mise en lumière dans les débats sur la famille<sup>461</sup>. C'est cette « équation » complexe que tente de résoudre, tout au long de l'an II, la Convention, et à travers elle son Comité de législation. Cette équation est rendue d'autant plus compliquée par le fait que, pour les juristes du Comité, plusieurs principes et sources de droits s'affrontent et guident leur réflexion.

## 2. Droit écrit et sources coutumières

Pour alimenter sa réflexion, le Comité de législation dispose dans ses locaux d'une importante bibliothèque. Celle-ci est évoquée à plusieurs reprises dans ses arrêtés pris pour l'organisation des bureaux et dispose même, en l'an III, d'un commis dédié (voir chap. II). On retrouve par ailleurs dans les archives du Comité un « catalogue des livres nécessaires au Comité de législation<sup>462</sup> », un « catalogue des livres fournis à la section systématique du Comité de législation » par M. Arnailhon, commissaire du département de Paris pour les Bibliothèques ecclésiastiques<sup>463</sup> et enfin un « état des livres de la Bibliothèque des avocats de Paris qu'on pourrait transporter à celle du Comité de législation<sup>464</sup> ». Parmi les ouvrages recensés (voir annexe n° 27), on trouve les titres attendus des auteurs de l'Antiquité, de la Renaissance et des Lumières. Les œuvres de Sénèque, Machiavel, Montesquieu, Rousseau ou encore Mably figurent aux côtés de la *Théorie des lois civiles* de Simon-Nicolas Linguet et des travaux de Pothier. Ce riche corpus ne représente cependant qu'une petite partie des collections recensées. L'essentiel est composé de traités et discours aux titres évocateurs : « Institutions coutumières du Royaume », « Coutumier général », « Droit commun de la France et coutume de Paris », traité de François Bourjon qui joue un rôle essentiel dans la marche à l'unité du droit comme le rappelle la thèse de Renée Martinage<sup>465</sup>, « principe de la Jurisprudence française », « principes des fiefs », « traité de succession », etc. Enfin, certains

<sup>461</sup> Marcel Garaud, *La Révolution française et la famille*, Paris, Presses universitaires de France, 1978, p. 183 – 191.

<sup>462</sup> A.N., D/III/390.

<sup>463</sup> *Ibid.*

<sup>464</sup> *Ibid.*

<sup>465</sup> Renée Martinage-Baranger, *Bourjon et le Code civil*, Paris, Klincksieck, 1971, p. 31.

auteurs contemporains envoient directement au Comité leurs projets, à l'exemple du citoyen Fèvre qui fait « hommage » aux députés d'un volumineux *Mélange pour servir de Code au peuple de l'ancien Royaume*, publié à Paris en nivôse an II. Ces travaux viennent éclairer la pensée juridique des juristes au cours de la deuxième moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle et permettent au Comité de mieux cerner la diversité du droit sur le territoire national<sup>466</sup>.

En effet, si les membres du Comité de législation réfléchissent en l'an II à l'unification du droit, la France était à cette date une vaste mosaïque de règles et de coutumes. Le Nord de la France était régi par près de 65 coutumes générales environ, et plus de 300 coutumes particulières. Dans le Sud, contrée qui a bien plus longuement été influencée par Rome, c'est le droit romain qui est utilisé comme règle générale. S'ajoutaient aussi en divers endroits bien d'autres sources de droit, à l'exemple du droit canon qui s'imposait dans de nombreuses questions familiales et dont Durand de Maillane avait fait sa spécialité. Cette grande diversité dans les règles de droit civil est bien connue des titulaires du Comité de législation qui, pour la plupart issus de formations juridiques, ont eu l'occasion d'apprécier les limites de cet écheveau. Si les conceptions divergent dans les pays de coutumes et de droit écrit<sup>467</sup>, les spécificités de ces différents droits sont cependant prises en compte dans les propositions faites à la Convention<sup>468</sup>. Ainsi, les règles de division des fortunes proposées par le Comité à la Convention reprennent certains éléments techniques des coutumes de l'Anjou et du Maine, à l'exemple de la division égale des biens entre collatéraux paternels et maternels,

---

<sup>466</sup> Une présentation des principaux recueils d'arrêts et dictionnaires juridiques connus à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle est proposée dans Serge Dauchy et Véronique Demars-Sion (dir.), *Les recueils d'arrêts et dictionnaires de jurisprudence (XVI<sup>e</sup>-XVIII<sup>e</sup> siècles)*, Paris, éd. La mémoire du droit, 2005, p. 453-464.

<sup>467</sup> Dans sa biographie de Merlin de Douai, Hervé Leuwers rappelle que ce dernier ne dénonce pas, avant la Révolution, la multiplicité et l'incohérence des traditions. Les juristes ne sont pas pour autant des hommes d'arrière-garde, ils sont formés à la tradition plutôt qu'à la revendication. Voir Hervé Leuwers, *Un juriste en politique, Merlin de Douai (1754-1838)*, Arras, Artois Presses Université, 1996, p. 295 – 297.

<sup>468</sup> Ainsi, au cours du débat portant sur les substitutions, Cambacérès souligne que « Dans des pays régis par le droit écrit, il n'y a point de communauté entre les époux ; les avantages stipulés dans les contrats de mariage en faveur des femmes sont peu considérables ; elles attendent de la libéralité de leurs maris les moyens de subsister honorablement [...] Si vous décrêtez aujourd'hui l'égalité des partages, vous réduisez à l'indigence des citoyennes qui avaient vécu sous la foi des lois existantes. » *Archives parlementaires*, t. 53, p. 406, séance du 14 novembre 1792.

un emprunt très probablement dû à Garran-Coulon, rapporteur du projet de loi sur les successions et bon connaisseur des coutumes de l'Ouest<sup>469</sup>.

La référence au droit naturel semble, elle, être unanimement reprise parmi les membres du Comité. Cette référence à un ordre immuable et juste alimente en effet continuellement la réflexion, mais aussi l'argumentation du Comité lorsqu'il s'agit de présenter — et de défendre — ses travaux. Ainsi, le 9 août 1793, Cambacérès présente son premier projet de Code en soulignant que celui-ci est « grand par sa simplicité même, et d'autant plus solide que, n'étant point bâti sur le sable mouvant des systèmes, il s'élèvera sur la terre ferme des lois de la nature et sur le sol vierge de la République<sup>470</sup> » et d'ajouter, dans une rhétorique quasi incantatoire et psalmodique : « la nature est le seul oracle que nous ayons interrogé. Heureux, cent fois heureux le retour filial vers cette mère commune<sup>471</sup> ». À la suite de Rousseau, le juriste montpelliérain estime en effet que « ce qui est bien conforme à l'ordre est tel par la nature des choses et indépendamment des conventions humaines<sup>472</sup> ». C'est à ce même droit naturel, « suffrage de la raison », qu'en appelle la canoniste Pierre-Toussaint Durand de Maillane lorsqu'il présente, le 18 juillet 1793, son projet de Code civil à ses collègues du Comité. Le député des Bouches-du-Rhône distingue néanmoins l'ordre de la nature des lois politiques. Ces dernières répondent aux impératifs du gouvernement républicain et doivent se conformer aux principes de la Révolution.

Le droit naturel tant mis en avant est cependant difficile à définir, à apprécier. Il relève autant d'un moyen d'énoncer ce qui passe pour évident, que de faire appel à des principes imprécis qui semblent refléter le désir de chacun. Ainsi, dans un climat où les antagonistes sont forts, et les travaux du Comité parfois vivement attaqués, la référence au droit naturel et à Rousseau permet à Cambacérès de trouver un consensus au-delà des clivages, mais aussi de se protéger d'accusations dangereuses, de réunir les différents « partis » dans un même

---

<sup>469</sup> Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil, op. cit.*, p. 127.

<sup>470</sup> Cambacérès, rapport pour la présentation du premier projet de Code civil, *Archives parlementaires*, t. 70, p. 551, séance du 9 août 1793.

<sup>471</sup> Ou encore, le 4 juin 1793 « Il existe une loi supérieure à toutes les autres, loi éternelle, inaltérable, propre à tous les peuples, convenables à tous les climats, la loi de la nature » et le 9 septembre 1794 « le mariage est la loi primitive de la nature, le célibat est un vice que le législateur doit poursuivre ». Rhétorique surprenante pour ce célibataire endurci.

<sup>472</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat social*, livre II, chap. VI.

respect pour une mère commune et dans la critique de l'Ancien Régime qui aurait dévoyé ses principes immuables et justes.

C'est donc à un pragmatique et prudent travail de synthèse que se livrent les membres du Comité. Lorsque le 13 juin 1793, Pache, maire de Paris, sollicite le Comité pour savoir si un homme peut épouser la fille naturelle de sa femme après le décès de celle-ci, celui-ci donne une réponse négative, qu'il dit « trouvée à la fois dans les principes, la morale, et dans le texte même de la loi »<sup>473</sup>. Cette volonté de synthèse est bien résumée par Durand de Maillane, lorsqu'il annonce, au cours de la séance du 18 juillet 1793, que son travail s'est construit « en rapprochant les divers usages suivis dans les divers pays du ci-devant royaume de France » tout en prenant en compte « l'ancienne législation » et « l'esprit de la nouvelle »<sup>474</sup>. Ce travail de synthèse est d'autant plus important que les visions des membres du Comité divergent fréquemment, comme le montrent les rapports qui posent les fondements de la nouvelle organisation de la famille.

## B. Le Comité et l'organisation de la famille, des visions plurielles

Comme l'a montré Suzanne Desan, en autorisant le divorce dans le dernier souffle de la Législative, les députés envoient un signal fort à leurs successeurs : l'Ancien Régime ne pouvait véritablement disparaître sans réforme des mœurs ; la Révolution ne pouvait s'enraciner sans une réforme profonde du droit de la famille, sans des changements pérennes qui introduisent, au sein de chaque foyer, les valeurs d'égalité et de justice. C'est au Comité de législation qu'est confié cet important chantier, au croisement du droit, de la politique et de la morale. Sans fragiliser la famille comme socle commun de la société, il s'agit de préparer des réformes qui appliquent aux époux (1) comme aux enfants (2) les principes révolutionnaires d'égalité et de liberté dans un foyer familial qui repose avant tout sur un contrat et non plus un sacrement.

---

<sup>473</sup> A.N., BB/30/158. Il s'agit d'une opinion et pas d'une décision, le Comité ne pouvant en donner à ce stade.

<sup>474</sup> Pierre-Toussaint Durand de Maillane, *Plan de code civil et uniforme pour toute la République française, lu au Comité de législation le 8 juillet 1793*, A.N., AD/18, t. 324. L'auteur précise néanmoins que c'est davantage dans l'esprit de la constitution que s'inscrit son travail.

## 1. L'union des époux, actes de la nature ou contrat social ?

Pierre angulaire de la filiation, le mariage est longuement évoqué dans les travaux du Comité (a). La réflexion des juristes autour de l'enjeu des régimes matrimoniaux (b) tout comme de la question de l'autorité parentale (c) nous montrent comment ses travaux œuvrent à enraciner les principes révolutionnaires au cœur de la famille.

### a. Le mariage

Le 23 fructidor an II (9 septembre 1794), Cambacérès s'adresse à ses collègues en ces termes : « Le mariage est la loi primitive de la nature, ou plutôt c'est la nature en action. Le célibat est un vice que le législateur doit poursuivre<sup>475</sup> ». Dans la bouche du Montpelliérain, lui-même célibataire endurci, cette affirmation sans concessions ne manque pas de saveur. Il n'en demeure pas moins que la question de l'union des époux et les principes qui doivent la justifier mobilisent les juristes du Comité de législation dans les premiers mois de l'année 1793. Sur le mariage, ce sont Cambacérès, Bar, Oudot et Durand de Maillane qui présentent les travaux du Comité à la Convention<sup>476</sup>. Plusieurs projets sont avancés. L'objectif est de définir le texte « le plus utile à la société, celui qui mérite davantage de fixer l'attention du législateur<sup>477</sup> ».

La nature du mariage semble néanmoins diviser les membres du Comité. La question est en effet complexe. Il s'agit pour les juristes de décider si le mariage est une liaison privée hors de portée du législateur, un contrat civil, un mode de preuve légale pour garantir la filiation, ou encore un engagement pris devant la société qui crée davantage de devoirs que

---

<sup>475</sup> Jean-Jacques-Régis de Cambacérès, Rapport sur le Code civil fait au nom du Comité de législation lors de la séance du 23 fructidor an II (9 septembre 1794), *Archives parlementaires*, t. 97, p. 36-48, séance du 23 fructidor an II (9 septembre 1794).

<sup>476</sup> Le rapport du Durand de Maillane, rédigé par lui seul, est présenté au Comité le 18 juillet puis à la Convention.

<sup>477</sup> Jean-Étienne Bar, *Présentation du Titre III du Livre 1<sup>er</sup> du Code civil sur les droits des époux*, *Archives parlementaires*, t. 70, p. 636, séance du 9 août 1793.

de droits. Le premier à proposer ses vues sur la question est Durand de Maillane, spécialiste de droit canon, qui avait déjà été chargé par la Constituante de préparer la loi sur le mariage civil<sup>478</sup>. Pour lui le mariage est un contrat. Il est donc régi par le droit. Sa position, présentée lors de la séance du 18 juillet 1793, est cependant singulière puisqu'il en appelle très régulièrement au respect des bonnes mœurs, qui seules peuvent permettre à la République d'être forte. Ainsi, si aucun des membres du Comité ne remet en cause le divorce, considéré comme une conquête de la liberté sur les principes d'Ancien Régime, Durand de Maillane se montre lui partisan d'une procédure de séparation relativement longue, « incommode dans son exécution », qui permettrait aux époux de passer outre une difficulté momentanée<sup>479</sup>. Seul l'adultère est pour lui une faute irrémédiable qui prend le risque d'altérer le lignage et qui vient remettre en cause une parole donnée<sup>480</sup>. Cette position n'est cependant pas retenue par l'Assemblée, qui décide de simplifier la procédure en admettant le divorce pour la seule condition de la volonté persévérante de l'un des époux.

Oudot<sup>481</sup> et Bar<sup>482</sup> présentent, le 9 août 1793, deux rapports devant la Convention. Un consensus existe entre les deux juristes, qui sont d'accord pour défendre le mariage comme institution d'ordre public, soumise à la loi. Ainsi pour Bar, si le mariage est certes « une liaison intime de deux personnes réunies par l'amour et l'estime », il arrive que « la raison maîtrisée par le sentiment n'écoute pas toujours la voix de la rigoureuse justice ». Dès lors « la loi doit

---

<sup>478</sup> Le 17 mai 1791, Durand de Maillane soulignait que « le mariage est de sa nature un contrat civil », opinion reprise par la Constitution de 1791 qui énonce que « La loi ne considère le mariage que comme un contrat civil. » Voir *Archives parlementaires*, t. 26, p. 159, séance du 17 mai 1791.

<sup>479</sup> « Que si donc les époux en viennent jusque-là, ce n'est pas un mal qu'ils trouvent encore, dans l'exécution, des difficultés et des délais qui les fassent rentrer en eux, pour ne pas consommer un dessein toujours fâcheux dans ses effets, surtout quand il y a des enfants. » Durand de Maillane, *Plan de Code civil et uniforme*, livre II, titre Ier, section Ière, art. 3.

<sup>480</sup> Pierre-Toussaint Durand de Maillane, *Plan de code civil et uniforme pour toute la République française, lu au Comité de législation le 8 juillet 1793*, *op. cit.*

<sup>481</sup> Charles-François Oudot, *Essai sur les principes de la législation des mariages privés et solennels, du divorce et de l'adoption qui peuvent être déclarés à la suite de l'acte constitutionnel*, Paris, Imprimerie nationale, 1793.

<sup>482</sup> Jean-Etienne Bar, *Motifs des dispositions du titre III du livre Ier du Code civil sur les droits des époux, présentés, au nom du Comité de législation*, Imprimerie nationale, Paris, 1793.

avertir et rappeler l'homme aux devoirs du citoyen<sup>483</sup> ». Oudot abonde dans ce sens en soulignant que « la loi ne peut dispenser de le reconnaître dans ses effets et de protéger les enfants qui en sont le résultat<sup>484</sup> ».

Le rapport d'Oudot est particulièrement instructif en ce sens qu'il essaie de rattacher le mariage à la fois au droit naturel, mais aussi aux principes républicains de liberté et d'égalité. « Le mariage, suivant le droit naturel, est l'union de l'homme et de la femme avec l'intention d'avoir des enfants et de remplir à leur égard les devoirs de la nature<sup>485</sup> » souligne le député de la Côte-d'Or. Mais selon Oudot, s'il s'agit certes de juger et de prendre en compte les faits, il faut ensuite prendre en compte les principes législatifs fruits de la réflexion des Conventionnels. En ce sens, le droit naturel doit s'adapter au cadre républicain. Ainsi, sur la question du consentement, Oudot souligne que la liberté de chacun a pour limite la liberté des autres et qu'on ne saurait tolérer un mariage qui nuise aux intérêts légitimes d'un tiers, car, dans ce cas, cette union serait un désordre dans la société et même un délit. Il importe au législateur de définir d'une manière précise quand il y a abus de liberté, ce que le droit naturel ne fait pas précisément. Enfin, si le divorce n'est aucunement remis en cause, le respect de ce droit garanti à tout homme et femme trouve, dans le discours d'Oudot, certaines limites. Ainsi le député souligne que « la durée naturelle du mariage semble être celle de l'éducation des enfants »<sup>486</sup> et précise que la loi peut contraindre les époux séparés d'élever conjointement leur progéniture.

Par ailleurs, s'il est entendu que tout citoyen majeur a le droit de se marier, la question de la majorité matrimoniale divise les membres du Comité. Durand de Maillane propose lui vingt et un ans pour les garçons, vingt-cinq ans pour les filles, sous peine de nullité. Oudot propose 21 ans pour tous. Les deux collègues s'accordent néanmoins pour limiter l'influence des parents dans le mariage de leur progéniture. Oudot souligne que le consentement des parents était par le passé source de tant de dérives car il avait pour but

---

<sup>483</sup> *Archives parlementaires*, t. 70, p. 637, séance du 9 août 1793. Le fait de présenter plusieurs rapports sur un même sujet est une habitude – une précaution – prise par le Comité, qui laisse à la Convention le soin de trancher. Voir le cas de la loi du 28 mars 1793 dans le chapitre suivant.

<sup>484</sup> *Archives parlementaires*, t. 70, p. 713, séance du 9 août 1793.

<sup>485</sup> *Ibid.*

<sup>486</sup> *Archives parlementaires*, t. 70, p. 714, séance du 9 août 1793.

avant tout d'assurer la continuité et la contiguïté des fortunes dans des milieux sociaux qui privilégiaient l'homogamie au détriment des sentiments. Le libre choix permet en outre d'éviter les alliances contre nature et les tentations, comme le souligne le conventionnel qui rappelle que « favoriser la liberté du mariage était un moyen infailible de la rendre meilleure, d'en augmenter le nombre et de régénérer nos mœurs.<sup>487</sup> »

Au sein du Comité, certains éléments font néanmoins consensus. Ainsi, la forme monogamique du mariage semble aller de soi et ne fait pas débat. Seul Oudot intervient pour proposer un point de vue personnel. L'ancien député du clergé s'inquiète en effet des méfaits du célibat qui justifient pour lui l'interdiction de la polygamie, car : « si l'on considère que le nombre de femmes n'excède pas celui des hommes, il est évident que si la loi permettait d'avoir plusieurs femmes, elle contraindrait nécessairement beaucoup de citoyens au célibat ou à vivre dans le désordre, et la société ne saurait autoriser cette source d'inégalité et de trouble »<sup>488</sup>. Cette question du célibat est également assez consensuelle. Celui-ci est vu dans le Comité comme une source de désordres et fait l'objet d'une longue réflexion. Ainsi lors de la séance du 4 janvier 1793, les titulaires soulignent qu'il faut défendre le mariage qui est la base de la société. Dans le cas contraire, si l'on en venait à reconnaître des droits égaux à tous les enfants « la liberté, l'instabilité, le caprice, les passions des hommes donneraient une prédilection pour le célibat sur le mariage<sup>489</sup> ».

Ainsi, si Pierre Serna souligne que le respect des mœurs est le ciment de la République directoriale<sup>490</sup>, cette question se posait également sous la Convention de l'an II qui n'était pas, aussi « progressiste » soit-elle, qu'une « utopie »<sup>491</sup> hors sol comme elle fut longtemps décrite et décriée, notamment pour ses audacieuses réformes de la législation civile.

---

<sup>487</sup> *Archives parlementaires*, t. 70, p. 634, séance du 9 août 1793. Cet argumentaire est fréquemment mis en avant, y compris lors des débats sur la question du divorce. Voir Sylvain Bloquet, *Le mariage, un « contrat perpétuel par sa destination »* (Portalis), *Napoleonica. La Revue*, 2012/2, n° 14, p. 74.

<sup>488</sup> Charles-François Oudot, *Essai sur les principes de la législation des mariages privés et solennels, du divorce et de l'adoption qui peuvent être déclarés à la suite de l'acte constitutionnel*, *Archives parlementaires*, t. 70, p. 714, séance du 9 août 1794.

<sup>489</sup> A.N., D/III/\*/54.

<sup>490</sup> Pierre Serna, *L'animal en République*, Toulouse, Anacharis Editons, 2016, p. 113.

<sup>491</sup> Philippe Sagnac, pionnier dans l'étude de la législation civile de la Convention, voir avant tout qui l'an II comme une « ère philosophique ». Philippe Sagnac, *La législation civile de la Révolution française (1789-1800). Essai d'histoire sociale, op. cit.*, p.3.

## b. Les régimes matrimoniaux

Sur la question des régimes matrimoniaux, les membres du Comité cherchent à mettre fin à la multiplicité des usages qui avaient cours avant la Révolution. En effet, au XVIII<sup>e</sup> siècle, les conventions matrimoniales sont principalement régies par la communauté de biens réduite aux acquêts dans les pays de coutumes alors que c'est le régime dotal qui s'applique généralement dans les pays de droit écrit<sup>492</sup>. À la veille de la Révolution, il apparaît qu'aucun désir d'uniformiser les régimes matrimoniaux n'existe<sup>493</sup> et ni la Législative, ni la Constituante, n'aborderont cette question<sup>494</sup>. La situation évolue sous la Convention. En effet, dès lors que la famille doit être fondée sur — et orientée par — les principes d'égalité et de liberté, il apparaît nécessaire et logique de poser la question des liens matrimoniaux.

Cependant, si l'égalité doit par principe s'imposer, cette idée appliquée à la gestion des biens divise vivement le Comité. Le 9 août, Bar, dans son rapport, souligne que « c'est avec raison que le Comité a adopté le principe que les époux devaient librement et indépendamment régler les conditions de leur union<sup>495</sup> ». Le député de la Moselle souligne néanmoins sa préférence pour la communauté de biens réduite aux acquêts qui correspond davantage à l'idéal républicain d'égalité. Pour Durand de Maillane, au positionnement moins philosophique que son collègue, la liberté doit servir d'aiguillon suprême. Or ce principe supposerait plutôt que le législateur n'intervienne pas dans l'établissement des conventions entre époux. Il propose comme principe que « la loi ne prononce rien sur les intérêts respectifs des époux entre eux » et qu'ils puissent « se faire réciproquement, lors du mariage

---

<sup>492</sup> Jean Hilaire, *Le régime des biens entre les époux dans la région de Montpellier du début du XII<sup>e</sup> siècle à la fin du XVI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Montchrestien, 1957. Il faut néanmoins nuancer cette vision quelque peu schématique, car les pays de droit écrit connaissent aussi le régime de la communauté.

<sup>493</sup> « Il apparaît très nettement que les défenseurs du droit écrit, pas plus que les jurisconsultes coutumiers, ne sont disposés à tenter la moindre conciliation » souligne Nicolas Arnaud-Duc dans « Le droit et les comportements, la genèse du Titre V du Livre III du Code civil : les régimes matrimoniaux », *La famille, la Loi, l'État de la Révolution au Code civil*, op. cit., p. 185. Cette idée est corroborée par Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution française*, Presses universitaires de France, Paris, 1989, p. 239.

<sup>494</sup> Jacques Godechot, op. cit., p. 247.

<sup>495</sup> *Archives parlementaires*, t. 70, p. 637, séance du 9 août 1793.

et pour le mariage, des dons et avantages en cas de précédés, sous telle dénomination que bon leur semble, pourvu qu'ils ne portent aucune atteinte ni directement ni indirectement, à l'égalité du partage entre leurs enfants des deux sexes dans les successions de l'un et de l'autre »<sup>496</sup>. Durand de Maillane ne veut par ailleurs pas rompre avec les usages anciens et cherche à accommoder les traditions avec la nouvelle législation. Il précise qu'à défaut de convention, « l'administration des biens de la femme est déférée au mari, selon l'usage reçu à cet égard, tant dans les pays de droit écrit, que dans les pays coutumiers<sup>497</sup> ». L'on ne sait si cette disposition relève du droit naturel ou d'une nécessité autre. Le canoniste n'apporte pas plus de précision.

Dans son rapport présenté en août, Cambacérès ne retient cependant pas la proposition de Durand de Maillane. Devant la Convention, le juriste montpelliérain n'évoque aucune prédominance pour le mari. Au contraire, il souligne que « les époux ont et exercent un droit égal pour l'administration de leurs biens ». Cette position, qui affirme que le principe égalitaire doit régir les biens de la communauté, est à contre-courant des habitudes séculaires des Français. Il heurte de nombreux députés, y compris au sein du Comité de législation.

Ainsi, le 23 août, lors de l'étude du projet de décret, Merlin de Douai, soutenu par Thuriot, s'emporte contre le rapport présenté par Cambacérès. Le député souligne que « si la Convention adoptait l'article qui lui est présenté par le Comité, elle ferait une chose absurde, injuste, et introduirait dans les ménages des dissensions perpétuelles », et d'ajouter sans détour : « je pense que la femme est généralement incapable d'administrer, et que l'homme, ayant sur elle une supériorité naturelle, doit la conserver »<sup>498</sup>. Prudent, comme à l'accoutumée, Cambacérès évite de répondre frontalement à son collègue. Il se contente de rappeler une position commune, et de souligner que « le Comité a voulu dire que le mari ne

<sup>496</sup> *Archives parlementaires*, t. 70, p. 666, séance du 9 août 1793.

<sup>497</sup> *Archives parlementaires*, t. 70, p. 674, séance du 9 août 1793.

<sup>498</sup> *Archives parlementaires*, t. 72, p. 673, séance du 23 août 1793. Son point de vue est néanmoins vivement combattu par Danton et Desmoulins, ce dernier y voyant un moyen de rallier les femmes à la Révolution. Voir au sujet de l'étendue et des limites du pouvoir du père de famille Anne Verjus, *Le bon mari. Une histoire politique des hommes et des femmes à l'époque révolutionnaire*, Paris, Fayard, 2010, p. 201 et suiv.

pourrait disposer des biens de la communauté sans le consentement de la femme ». Ébranlée par ce conflit entre juristes, la Convention ajourne néanmoins de trois jours la discussion des articles combattus.

Pour faire régner l'égalité et la liberté dans les familles, modifier la relation entre les époux n'est pas suffisant. Il faut aux juristes du Comité poser la question de l'autorité parentale et s'interroger sur la filiation légitime et le statut des enfants nés en dehors du mariage.

### c. La question de l'autorité parentale

Concernant les relations entre parents et enfants, ces hommes de loi doivent faire la synthèse entre deux traditions juridiques différentes, tout en prenant en compte les principes que la Révolution avait fait triompher dans sa lutte contre l'Ancien Régime. Dans les pays de droit coutumier, le père et la mère exercent conjointement cette puissance sur leurs enfants. Dans les pays de droit écrit, la puissance paternelle est en revanche bien plus absolue et survit sous forme de la *patria potestas* du droit romain. Celle-ci donne au père de famille une puissance perpétuelle sur ses enfants<sup>499</sup>. Pour Pothier, juriconsulte prolifique dont la pensée était bien connue des membres du Comité de législation, ce pouvoir est défini comme « le droit [...] de gouverner avec autorité la personne et les biens de leurs enfants jusqu'à ce qu'ils soient en âge de gouverner eux-mêmes leurs biens.<sup>500</sup> » Cette puissance absolue du père de famille heurte et interroge les membres du Comité. Pour éviter tout excès, il leur faut définir ce que doit dorénavant être le cadre d'exercice et l'étendue de cette puissance. Il s'agit aussi de distinguer l'autorité du mari vis-à-vis de l'épouse de celle que le père exerce vis-à-vis des enfants.

---

<sup>499</sup> Au XVIII<sup>e</sup> siècle, cette puissance paternelle est cependant remise en cause par les philosophes des Lumières et notamment Rousseau. Du reste, la Législative, par son décret du 28 août 1792, avait déjà pris des dispositions qui ébranlaient fortement la puissance paternelle, en restreignant son application aux mineurs de 21 ans. Voir aussi Anne Verjus, *Le bon mari. Une histoire politique des hommes et des femmes à l'époque révolutionnaire*, op. cit., p. 191 – 200.

<sup>500</sup> Jean-Baptiste Denisart, *Collection de décisions nouvelles et notions relatives à la jurisprudence actuelle*, t. 4, Paris, Desaint, 1771, p. 75.

L'aspect néfaste et pernicieux de la première fait consensus au sein du Comité. Là encore, l'égalité qui doit régner entre les époux semble être l'aiguillon suprême qui vient orienter la réflexion, la rédaction et l'argumentaire des juristes. C'est ainsi qu'Oudot, le 9 août 1793, souligne concernant l'avenir de la puissance du *pater familias* que « dans un régime de l'égalité et de la liberté, il est nécessaire de réduire à de justes bornes la puissance paternelle et l'autorité accordée aux maris sur leurs femmes<sup>501</sup> ». Son collègue Bar souligne lui qu'il est « juste et conforme au grand et éternel principe de l'égalité de faire disparaître dans le mariage la ridicule puissance maritale », que l'on ne peut distinguer les deux époux alors que la femme « est douée des mêmes organes que l'homme, susceptible comme lui, de la même perfectibilité<sup>502</sup> ». Cette dernière disposition n'est pas tout à fait surprenante. L'autorité paternelle n'est-elle pas l'image même de l'ordre établi, dans sa dimension archaïque et autoritaire<sup>503</sup> ?

La légitimité de l'autorité contraignante du père vis-à-vis des enfants fait davantage débat. Pour Bar, la puissance paternelle existe bien et peut même être vertueuse au regard du droit de correction qu'un père peut avoir sur ses enfants<sup>504</sup>. Son collègue Berlier, qui parle de « titre usurpé de puissance paternelle », propose un autre regard, en soulignant que

---

<sup>501</sup> Charles-François Oudot, *Essai sur les principes de la législation des mariages privés et solennels, du divorce et de l'adoption qui peuvent être déclarés à la suite de l'acte constitutionnel*, *Archives parlementaires*, t. 70, p. 714, séance du 9 août 1794.

<sup>502</sup> Jean-Étienne Bar, *Présentation du titre III du livre 1<sup>er</sup> du Code civil sur les droits des époux*, *Archives parlementaires*, t. 70, p. 636, séance du 9 août 1793, et d'ajouter : « D'ailleurs, pourquoi laisser subsister une contradiction dans la loi ? Toute fille majeure peut administrer son bien, elle en est reconnue capable ; une femme qui remplit un devoir sacré [...] sera-t-elle [...] privée de l'exercice de ses droits ? [...] la raison voulait qu'on lui restituât ces droits ; c'est ce que fait le Comité. »

<sup>503</sup> Sur l'évolution de la paternité en Révolution, voir les travaux de Jacques Mulliez qui souligne que la Révolution permet de substituer à une conception autoritaire et lignagère de la paternité, une conception volontaire et individuelle puisque celle-ci peut se constituer en dehors du mariage et même en dehors des mécanismes biologiques. Voir notamment « La volonté d'un homme », dans Jean Delumeau et Daniel Roche (dir.), *Histoire des pères et de la paternité*, Paris, Larousse, 1990, p. 279-305 et « Révolutionnaires, nouveaux pères ? Forcément nouveaux pères ! Le droit révolutionnaire de la paternité », dans *La Révolution et l'ordre juridique privé : rationalité ou scandale. Actes du colloque d'Orléans, 11-13 septembre 1986*, Orléans, Presses universitaires de France, 1988, t. 1, p. 373-398 ainsi que Bernard Schnapper, « Liberté, égalité, autorité : la famille devant les assemblées révolutionnaires (1790-1800) », dans Marie-Françoise Levy (dir.), *L'enfant, la famille et la Révolution française*, op. cit., p. 325.

<sup>504</sup> *Archives parlementaires*, t. 70, p. 637, séance du 9 août 1793.

« quand un gouvernement a des lois fortement répressives, son action est plus sûre dans les mains des magistrats que dans les mains paternelles qui sans doute ont su frapper quelquefois, mais qui, le plus souvent encore, ont ménagé les coupables » et d'ajouter : « sous les rapports politiques, cette autorité n'est plus nécessaire »<sup>505</sup>. D'ailleurs, souligne le député de la Côte-d'Or, « l'autorité paternelle impuissante ou mal dirigée à ces premières époques de la vie peut devenir par la suite plus tyrannique encore. » Durand de Maillane, dont on peine à qualifier les positions tant elles empruntent à la fois à la prudente morale et aux principes révolutionnaires, souligne lui qu'il existe bien une puissance du père, égale à celle de la mère, sur leurs enfants. Seulement, il s'agit là avant tout d'un devoir civique, car « les pères et mères n'ont de puissance ou d'autorité sur leurs enfants que pour en faire de bons et vertueux citoyens<sup>506</sup> ». Sur cette question, la Convention ne tranche pas. La question des enfants est cependant au cœur de ses préoccupations et aboutit au vote de l'ambitieuse loi du 5 brumaire an II (26 octobre 1793) qui ouvre la succession aux enfants naturels.

## 2. Les enfants naturels et l'adoption

La question des enfants naturels (a) est indéniablement le problème le plus complexe qui se pose au législateur, qui souhaite réformer la famille, sans pour autant donner l'impression de mettre en cause les bonnes mœurs. Avec l'enjeu patriotique de l'adoption (b), qui lui aussi risque d'ébranler les structures familiales, ces deux problématiques forment un véritable nœud gordien pour les juristes du Comité de législation. Ce nœud est finalement tranché par les lois de brumaire et nivôse an II (c), riches en symboles, mais dont la mise en œuvre s'avérera particulièrement difficile.

### a. La question des enfants naturels

---

<sup>505</sup> Berlier, *Discours et projet de loi sur les rapports qui doivent subsister entre les enfants et les auteurs de leurs jours en remplacement des droits connus sous le titre usurpé de puissance paternelle*, A.N., AD/18, p. 3.

<sup>506</sup> *Archives parlementaires*, t. 70, p. 667, séance du 9 août 1793.

La question des enfants, et plus précisément celle de la filiation en République, se pose dès février 1793. En effet, à la suite d'une demande du député Jean-François Barailon sur l'accès à la succession pour les enfants naturels<sup>507</sup>, la Convention, « désireuse d'établir entre tous les hommes et principalement entre les enfants d'une même famille les principes de la sainte égalité », demande à son Comité de législation de présenter « très incessamment » un rapport sur la question.

Lors de la séance du soir, c'est Berlier qui se voit confier la rédaction du rapport. Il revient aux juristes la tâche d'ancrer dans le droit l'exigence d'égalité entre les enfants nés hors mariage<sup>508</sup>, enfants que l'Ancien Régime qualifiait de « bâtards<sup>509</sup> ». Après plusieurs semaines de réflexion, dont les procès-verbaux ne conservent malheureusement que peu de traces, Berlier, le 23 mars, propose à ses collègues ses propres vues tendant à faire décréter en faveur des enfants « la successibilité à leur mère, avec les mêmes droits et les mêmes charges attachés aux enfants nés dans le mariage, et la successibilité des enfants nés hors mariage, à leur père, lorsqu'ils auront été reconnus librement ». Ce projet est imprimé et distribué<sup>510</sup>.

La question est néanmoins particulièrement épineuse, plus encore que celle du mariage ou de la puissance paternelle. Il s'agit en effet pour les juristes d'avancer sur une fine ligne de crête et de relever un triple défi : préserver l'institution du mariage, sans pour autant sacrifier les enfants naturels sur l'autel des préjugés ; accorder des droits à ces

---

<sup>507</sup> « J'ai à vous présenter la pétition de la fille naturelle d'un homme très riche, mais très barbare, et qui la laisse manquer de tout. Elle se joint à tant d'autres infortunés de la même espèce, pour solliciter de la Convention une loi qui fixe enfin la part que les enfants naturels auront à prétendre dans les successions de leurs pères et mères, et des soins, ainsi que des secours qu'ils ont droit d'en attendre. » *Archives parlementaires*, t. 58, p. 216, séance du 12 février 1793.

<sup>508</sup> Bien que le sujet soit déjà débattu lors des séances du 21, 22 et 24 décembre 1793, puis lors du 2, 3, 5 et 9 janvier 1793. Lors de la division du 28 janvier, une section est spécifiquement chargée des projets de lois sur les successions, les enfants naturels et l'adoption. Voir A.N., D/III/380.

<sup>509</sup> Anne Lefebvre-Teillard, « L'Enfant naturel dans l'ancien droit français » dans *Autour de l'enfant, du droit canonique et romain médiéval au Code civil de 1804*, Boston, Brill, 2008, p. 268. Ce sujet est aussi au cœur de l'article récent de Sylvie Steinberg : « Et les bâtards devinrent citoyens. La privatisation d'une condition d'infamie sous la Révolution française », *Genèses*, 2017/3, n° 108, p. 9-28.

<sup>510</sup> A.N., D\*/III/54, séance du 23 mars 1793.

enfants, sans pour autant semer la discorde dans les familles ou encourager l'immoralité ; établir des preuves irréfutables de filiation, sans ouvrir la porte à l'usurpation et à la fraude.

Bien que la Convention ait exigé un rapport dans les plus brefs délais, cette question mobilise le Comité pendant près de quatre mois. Le rapport final n'est en effet présenté par Cambacérès à la Convention que le 4 juin 1793. Ce rapport est entièrement construit autour du principe d'égalité. Comme le souligne le président du Comité, il est du devoir de l'Assemblée de prendre fait et cause pour les enfants naturels. Ces enfants sont en effet membres d'une « classe d'infortunés depuis trop longtemps victime de l'avarice et du préjugé »<sup>511</sup>. Dans ses prolégomènes, le juriste montpelliérain interroge ses collègues : « Cette différence est-elle juste ? Peut-il y avoir deux sortes de paternité ? ; cet intérêt peut-il être de quelque considération là où l'égalité est devenue une des bases du gouvernement ? ». Cambacérès semble réaffirmer avec force le principe de l'égalité entre les enfants légitimes et les enfants naturels. Sa position, qui est aussi celle du Comité, est en réalité plus nuancée. Pour les juristes, il s'agit de ne pas céder à une vision trop radicale qui ferait de chaque enfant né hors mariage l'égal de ses autres frères et sœurs considérés eux comme le fruit d'une union légitime.

Ainsi, prudent, Cambacérès manifeste un certain embarras à l'égard de l'égalité pleine et entière. Il faut, selon lui, préserver l'institution du mariage qui est garante d'un fonctionnement harmonieux de la société. Pour cela, le jurisconsulte propose de placer « presque au même rang » enfants naturels et enfants légitimes, tout en maintenant « quelques différences » en faveur de ceux-ci dans la vue de favoriser l'institution du mariage. Et d'ajouter : « Ce qu'on peut dire en faveur des enfants naturels issus de personnes libres n'est applicable ni à ceux qui sont nés d'une conjonction illicite, ni à ceux dont l'existence est le fruit de la débauche et de la prostitution ; l'incertitude, le respect des mœurs se réunissent pour les repousser. Les premiers n'ont que des aliments à réclamer, et quant aux seconds, ils ne peuvent être agrégés tout au plus qu'à la famille de leur mère, car la prostitution, qui exclut toute idée de certitude sur le père, ne laisse cependant aucun doute sur la maternité ». En rupture avec l'aiguillon républicain de l'égalité, c'est donc une

---

<sup>511</sup> Rapport sur l'état des enfants naturels, fait par Cambacérès, au nom du Comité de législation, *Archives parlementaires*, t. 70, p. 430, séance du 4 août 1793.

discrimination fondée sur la légitimité de la naissance qui est proposée par Cambacérès. Jean Carbonnier, qui a analysé cette « entorse » faite au sacro-saint principe d'égalité, souligne que la position du jurisconsulte vise à fonder une moralité nouvelle : en l'an II, établir une différence entre l'enfant naturel et l'enfant de la faute, c'est établir une différence entre d'une part l'enfant né hors mariage, à côté du mariage, mais non pas contre lui, et d'autre part l'enfant adultérin qui, par sa naissance, viole la sainteté de l'institution<sup>512</sup>. Cette proposition trop timorée, trop nuancée, déçoit néanmoins une assemblée qui attendait des mesures plus fortes, allant dans le sens d'une égalité de droit entre les enfants. L'étude du projet de Cambacérès est, pour un temps, ajournée.

Les arguments présentés par Cambacérès sont néanmoins repris en août dans les rapports d'Oudot et de Berlier, preuve de l'esprit de collégialité et de la détermination qui pouvait régner au sein du Comité. Pour Oudot, le projet de son collègue-président est particulièrement légitime à l'heure où la Révolution a placé l'égalité à l'ordre du jour. Pour le député de la Côte-d'Or, il convient même d'aller plus loin encore. Changer le droit ne suffit pas. L'égalité doit aussi s'ancrer dans le vocabulaire. Il faut supprimer toute référence au mariage dans l'évocation de ces enfants et ne conserver que le terme d'« orphelins ». Oudot estime en effet que « tous les enfants sont légitimes et qu'ils ont tous les mêmes droits à l'égard de leurs parents connus ». Berlier abonde dans son sens pour qui il faut également supprimer le terme afin de combattre « l'influence des mots dans une matière où l'on est environné des vestiges des préjugés ». Si le terme « d'enfant illégitime » ne lui paraît pas plus exact, car la nature n'a jamais considéré comme un délit l'union de l'homme et de la femme, celui d'« enfant né hors mariage » est proposé par le conventionnel de la Côte-d'Or qui y voit une charge moins importante.

Les deux collègues du Comité se différencient néanmoins dans leur raisonnement juridique, notamment lorsqu'il s'agit de trancher l'épineuse question de la preuve de filiation. Oudot, qui considère que « la nature fait naître tous les hommes égaux et avec les mêmes droits », se fonde en effet sur les règles qu'il a pu, d'après lui, déduire des principes du droit naturel. Il souligne par ailleurs que, s'il faut conserver au mariage le respect et la

---

<sup>512</sup> Jean Carbonnier « Le statut de l'enfant en droit civil pendant la révolution », dans Marie-Françoise Levy (dir.), *L'enfant, la famille et la Révolution française*, op. cit., p. 295-306.

considération du peuple, il faut avant tout lutter contre les préjugés qui détruisent l'égalité : « détruisons, détruisons les préjugés, et laissons agir la nature : lorsque nous ne l'avons pas corrompue, elle est bien supérieure à toutes nos institutions ». Ainsi toutes distinctions de droit devraient être abolies, car « en conservant au mariage le respect et les prérogatives qui lui sont dus, nous considérons tous les enfants qui naissent comme légitimes, quelles que soient les circonstances de leur naissance. » Par ailleurs, concernant la filiation, c'est selon lui la nature seule qui est une fois de plus mise en avant pour bâtir la nouvelle législation car c'est cette nature qui fait de la mère le « témoin incontestable » de la filiation. C'est donc, selon Oudot, au père d'avancer les preuves de sa paternité qui ne pourront être recevables qu'avec l'accord de la mère afin d'éviter tout risque de fraude.

Berlier de son côté trouve ce projet trop timoré. Le conventionnel de la Côte-d'Or souhaite aller plus loin que son collègue et tendre à l'assimilation complète des enfants naturels aux enfants légitimes. Pour lui, il est également urgent de lutter contre les préjugés : « Je veux parler des droits de la nature, je veux les réclamer en faveur de cette classe d'hommes qu'un gouvernement absurde voua trop longtemps à l'infortune et à l'abjection. L'on ne saurait ici se diriger par des exemples. La nature pourtant violée ne nous laisserait voir que des pratiques monstrueuses enfantées par l'erreur et accréditées par l'injustice. Jamais aucune loi positive n'a prononcé qu'il y a un délit dans le fait de s'unir hors des formalités du mariage. » Par ailleurs, pour Berlier, qui fait aussi de l'égalité l'aiguillon suprême, il faut répondre par l'affirmative à la question de savoir si l'enfant a des droits sur les biens des collatéraux de ses parents qui le reconnaissent. Berlier, tout comme Merlin de Douai<sup>513</sup>, souligne que la filiation du père ne peut néanmoins être recherchée devant la justice, car le risque est trop grand pour le législateur d'obliger des pères à accepter des enfants qui ne seraient pas les leurs. En revanche, comme Oudot et Cambacérès avant lui, Berlier souligne que l'aveu du père ne peut qu'aller de pair avec la validation de la mère, car « l'ordre social ne peut admettre la déclaration isolée du père, ou plutôt de celui qui se dit

---

<sup>513</sup> Sur les enfants naturels, Merlin de Douai soutient que la position du Comité est inadmissible et déraisonnable ; que l'enfant naturel qui n'est point reconnu par son père devant un officier public ne doit point jouir de ses biens, parce que l'intention présumée du père n'était point de le reconnaître, et que d'ailleurs on n'a rien ôté à un enfant qui n'avait rien. *Archives parlementaires*, t. 72, p. 640, p. 734 et p. 740.

l'être ». La préservation de l'ordre social et moral vient encore ici équilibrer, ou restreindre, toute volonté d'innovations trop radicales.

S'il faut défendre l'égalité entre enfants nés dans et en dehors du mariage, Berlier distingue néanmoins les enfants naturels, nés en dehors des liens du mariage, et les enfants adultérins, nés d'une « faute » de l'un des deux époux. À propos de ces derniers, Berlier se montre plus sévère que ses collègues. Le mariage crée en effet selon lui des obligations réciproques entre les époux, et notamment celle de garantir au conjoint qu'aucun enfant né dans l'infidélité ne viendra priver de leurs droits les enfants nés de l'union contractée. Le conventionnel s'oppose à la reconnaissance des enfants adultérins. La demande de Berlier de fermer toute possibilité de reconnaissance aux enfants adultérins choque cependant de nombreux députés à l'exemple de son collègue Lecointre, ou encore de son collègue Oudot, pour qui aucune loi humaine ne saurait enfreindre les lois de la nature qui fait naître chaque enfant innocent des fautes de ses parents.

À travers la question de la filiation, c'est avant tout celle de la place du mariage dans l'ordre social qui est posée. Tous les juristes du Comité s'accordent à y voir un fondement de la société nouvelle, un élément d'égalité et de liberté relevant avant tout du contrat privé. La question des enfants nés en dehors de ce lien divise néanmoins et le consensus ne s'établit en brumaire an II qu'avec la garantie qu'enfants naturels et enfants adultérins ne pourront pas prétendre aux mêmes droits sur l'héritage. Cette question de l'héritage est également problématique dans les cas de l'adoption. Elle conduit le Comité à une seconde entorse au principe d'égalité.

## **b. L'adoption**

La question de l'introduction de l'adoption est hautement symbolique. Elle mobilise les titulaires du Comité de législation tout au long du printemps et de l'été 1793. Azéma s'engage le premier dans le débat, au côté de ses collègues Cambacérès, Berlier, Durand de Maillane et Oudot qui s'expriment également sur le sujet. Elle amène le Comité à s'interroger sur des thématiques variées. Sont abordés les droits de l'enfant, le rôle de la nature qui frappe certains couples de stérilité, et enfin des questions éminemment politiques, car il s'agit de

savoir si, par le truchement de l'adoption, le législateur peut favoriser la division des fortunes et encourager le rayonnement des vertus civiques dans la société<sup>514</sup>. Ainsi, l'adoption est utile sur le plan moral parce qu'elle éloigne les individus de l'égoïsme en les encourageant à partager leur affection avec leurs pairs. Elle est également utile sur le plan social, car elle permet aux enfants pauvres d'accéder à une éducation. Enfin, elle est essentielle sur le plan politique comme le souligne Cambacérès qui y voit une « admirable institution [...] qui se lie si naturellement à la constitution de la République, puisqu'elle amène sans crise la division des fortunes »<sup>515</sup>.

C'est dans cette perspective que, le 4 juin 1793, Michel Azéma présente les vues du Comité à la Convention<sup>516</sup>. Comme rapporteur, Azéma souligne que cette question de l'adoption intéresse l'ordre social, mais qu'elle doit par ailleurs se conformer aux règles de la nature. Plusieurs éléments découlent de cette double exigence. Ainsi, dans son projet, si toute personne majeure peut adopter, il faut que le parent adoptif ait au moins quinze années de plus que l'adopté pour respecter l'ordre naturel des choses. Par ailleurs, nul ne peut adopter s'il a déjà des enfants, car « ce serait le délire de la raison, d'autoriser une personne à répudier pour ainsi dire son propre fils pour adopter celui d'autrui. » La position d'Azéma illustre bien ici la méfiance de ses contemporains alors que la France, comme le rappelle Marcel Garaud, avait depuis le XVIIe abandonné en grande partie l'adoption, vue davantage comme un potentiel danger pour la famille plutôt que comme un moyen de suppléer à la filiation naturelle<sup>517</sup>.

Si l'imitation de la nature est chez Azéma la principale force directrice, c'est davantage la nature humaine et la force des sentiments qui servent d'argumentaire à son collègue Durand

---

<sup>514</sup> Sur cet usage public de l'adoption voir Philippe Bourdin, « Adultérins et orphelins : les joies de l'adoption selon le théâtre de la Révolution », dans Françoise Le Borgne et Fanny Platelle (dir.), *Relations familiales entre générations sur les scènes européennes (1750-1850)*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise-Pascal, 2012, p. 75-94.

<sup>515</sup> Jean-Jacques-Régis de Cambacérès, Rapport sur le Code civil fait au nom du Comité de législation lors de la séance du 23 fructidor an II (9 septembre 1794), *Archives parlementaires*, t. 97, p. 36-48, séance du 23 fructidor an II (9 septembre 1794).

<sup>516</sup> Michel Azéma, *Rapport et projet de loi sur l'adoption, présentés à la Convention nationale, au nom du Comité de législation, le 4 juin 1793*, Paris, Imprimerie nationale, 1793. A.N., AD/18.

<sup>517</sup> Marcel Garaud, *La Révolution française et la famille*, Paris, Presses universitaires de France, *op. cit.*, p. 93.

de Maillane. Ainsi, l'adoption a selon lui deux objets : « l'un de faire le bonheur de l'enfant destiné, par sa naissance, à la misère, et l'autre de consoler les époux de leur stérilité. » Cependant, l'adoption est également une œuvre sociale qui touche au plus près à l'avenir de la République. Il importe que l'enfant adopté soit impubère et issu d'une famille pauvre. Sur le point, la Convention ne tranche cependant pas et renvoie au Comité de législation. Les débats reprennent à la fin de l'été avec la présentation du projet de Code civil. Ces débats vont, une fois de plus, être révélateurs des lignes de fractures qui peuvent diviser le Comité lorsqu'est abordée la question de la législation civile.

En effet, le 9 août, Berlier s'oppose à Azéma en soulignant que l'adoption doit être permise à ceux qui ont des enfants<sup>518</sup>. Il estime que, concernant l'adoption, « ce droit est celui de tout homme que les lois générales de l'État ont proclamé capable de former des contrats, celui de tout individu majeur jouissant de ses droits civils ». En outre, ajoute-t-il, cette disposition n'est pas contraire au droit naturel, et ne semble pas contrevenir aux objectifs politiques du législateur puisque les citoyens disposant d'une fortune conséquente pourraient la mettre au service de leurs nouveaux enfants, élevés au côté d'une progéniture issue des fruits du mariage. Le droit se devant de tout prévoir, Berlier souligne néanmoins que, quel que soit l'état de la fortune, l'on ne devrait pouvoir adopter plus de douze enfants, en comptabilisant les enfants de sang issus du mariage. Enfin, Berlier fixe à 16 ans l'âge maximum au-delà duquel on ne peut adopter. À cet âge, les individus cessent selon lui d'avoir besoin du secours d'autrui. Autoriser l'adoption sans limites d'âge, c'est par ailleurs ouvrir la porte à la fraude, aux transmissions intéressées de patrimoine, à la concentration des fortunes, au risque de captation d'héritage par des parents intéressés.

De tous les membres du Comité qui s'expriment sur l'adoption, Oudot est le seul qui s'exprime sur l'importance de l'éducation de l'enfant. Le député souligne en effet que « ce qui est décisif, c'est que le soin et l'éducation de la jeunesse sont le principal objet de l'adoption ». En outre, Oudot ne prend pas en compte la situation matérielle des parents. Au contraire, il dénonce dans cette distinction une posture contraire aux principes révolutionnaires. Pour le député de la Côte-d'Or, « distinguer les riches, même pour favoriser

---

<sup>518</sup> Théophile Berlier, *De l'adoption. Idées offertes à la méditation de ses collègues*, Paris, Imprimerie nationale, 1793. A.N., AD/18.

les pauvres, c'est enorgueillir ceux qui possèdent les richesses ». La fortune des parents d'adoption peut même être un contre argument, en détournant l'enfant adopté de la pureté des vertus civiques. Ainsi, « si le plus riche enfant de la République était entre les mains d'une mère qui ne put que corrompre ses mœurs, combien ne générerait-il pas à abandonner son patrimoine pour être élevé par un père adoptif qui lui donnerait des vertus, et qui le rendrait capable de servir utilement sa patrie ».

*In fine*, le 31 août, la Convention décide, contre l'avis de Berlier l'interdiction d'adopter aux familles qui ont déjà leurs propres enfants<sup>519</sup>. L'adoption est unanimement louée par les députés qui s'expriment. Elle respecte la nature, pallie ses travers et sert la société en offrant aux indigents un accueil et une éducation civique. La Convention prévoit néanmoins que l'adoption est réservée aux enfants impubères, car elle répond avant tout à une finalité éducative et sociale et que de la bonne éducation des enfants dépend l'avenir de la République. Le cas de la fortune parentale n'est pas tranché. Sur l'épineuse question d'une situation où des enfants viendraient à naître après une adoption, la Convention tranche pour le respect du droit et la paix sociale : le contrat d'adoption et les responsabilités afférentes ne peuvent être remis en cause. Cependant, pour éviter tout conflit, l'Assemblée décide de privilégier les « enfants de sang ». En effet, si elle est unanimement saluée comme une institution vertueuse, l'adoption en l'an II ne doit pas être facteur de trouble, ou encore un moyen de favoriser la fraude ou la concentration des fortunes.

L'Assemblée instaure ainsi dans les dispositions concernant l'héritage une asymétrie de droit. En République, celle-ci peut surprendre. L'héritage des enfants adoptés ne peut en effet excéder un certain montant. La part de l'enfant adoptif est fixée, pour un temps, aux deux tiers de la portion de celle des enfants du sang, et l'assemblée de préciser qu'en aucun cas cette portion ne peut s'élever au-delà d'un capital « donnant un revenu annuel de quinze balles de froment.<sup>520</sup> »

Le détail des précisions et l'enthousiasme des débats semblent indiquer l'aboutissement prochain du code de la législation civil et les efforts fournis par les juristes du Comité. Il n'en est rien.

---

<sup>519</sup> *Archives parlementaires*, t. 73, p. 261, séance du 31 août 1793.

<sup>520</sup> *Ibid.*

c. **L'aboutissement de brumaire et nivôse**

Le 13 brumaire an II (3 novembre 1793), la plupart des grandes mesures défendues par le Comité au sein de son projet de Code civil sont violemment écartées par le député Levasseur. Dénonçant un projet trop empreint de complexités juridiques, ce dernier demande et obtient le renvoi de plusieurs mois de travail à une « commission de philosophes »<sup>521</sup>. Il est difficile d'expliquer ce soudain revirement. En effet, quelques jours plus tôt, le 7 brumaire an II (28 octobre 1793), l'Assemblée votait la réimpression de la totalité du projet et, les jours suivants adoptait sans difficulté les articles d'appendices sur les enfants naturels.

Comment expliquer cette remise en cause des travaux du Comité et de leurs auteurs ? Les divisions entre les membres du Comité, les débats complexes auxquels ces mesures techniques ont donné lieu ont-ils joué un rôle dans cet abandon ? Dans une certaine mesure, on pourrait avancer que les divergences de point de vue et les nombreux échanges techniques sur l'héritage, l'adoption, les régimes matrimoniaux ont peut-être refroidi les ardeurs des députés qui finissent par dénoncer un texte trop verbeux. Celles-ci pourraient expliquer l'absence de protestation, même minime, de Cambacérès et de ses collègues du Comité qui, tous, brillent par leur absence des débats en cette journée du 3 brumaire. Au-delà des divisions du Comité, l'on peut également évoquer la prudence voire la peur des juristes de s'engager dans un débat qui pouvait devenir dangereux, alors que, comme nous l'avons souligné, le Comité de législation était depuis le 26 septembre « subordonné » au Comité de salut public qui procède dorénavant aux choix de ses membres (voir chap. II). Les reproches formulés à l'encontre du texte ciblaient en outre implicitement, comme le rappelle Jean-Louis Halpérin, les membres du Comité, accusés de se complaire dans la glose complexe

---

<sup>521</sup> *Archives parlementaires*, t. 78, p. 265, séance du 13 brumaire an II (3 novembre 1793). Cet arrêt est aussi brutal qu'inattendu. Voir pour une explication étendue du raisonnement des Conventionnels : Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil, op. cit.*, p.134-140. La commission nouvellement formée est composée des députés Couthon, Montaut, Méaulle, Seconds, Richard et Raffron.

et — le raccourci est rapidement fait — contre-révolutionnaire, des juristes d'avant la Révolution<sup>522</sup>.

Les vues avancées par le Comité sont néanmoins au fondement des deux grandes « lois de combat » de l'an II<sup>523</sup> : les lois du 12 brumaire an II (2 novembre 1793), qui ouvre la succession aux enfants naturels (voir annexe n°2) et du 17 nivôse an II (6 janvier 1794) imposant l'égalité entre les héritiers (voir annexe n°3).

La première, qui a marqué les esprits par son radicalisme ainsi que par son caractère rétroactif, accorde aux enfants naturels, mais reconnus, des droits successoraux égaux à ceux des enfants légitimes<sup>524</sup>. Elle est imposée à des juristes réticents. Le 22 vendémiaire an II (13 octobre 1793), à rebours des décisions de la fin de l'été, Cambon réclame en effet l'égalité des partages pour toutes les successions ouvertes depuis juillet 1789<sup>525</sup>. Cette proposition est adoptée malgré l'opposition de Cambacérès et d'Osselin. Quelques jours plus tard, au cours de la séance du 5 brumaire an II (26 octobre 1793) Ramel qui tente de remettre en cause cette disposition, doit battre en retraite face à la vive opposition de Cambon, appuyé par Philippeaux, Barère et Billaud-Varenne. Ce dernier menace même de recourir à l'appel nominal pour dénoncer les ennemis de la Révolution.

L'adoption d'une mesure rétroactive sonne comme un désaveu pour une partie du Comité et pour son président. Ce dernier, dans une position ferme et tranchée qu'il n'adopte que rarement, ne soulignait-il pas dans son rapport introductif au Code civil que « dans le passage rapide d'une législation vicieuse à une législation meilleure, donner aux lois nouvelles un effet rétroactif, ce serait détruire l'harmonie sociale » ? Cette question de la rétroactivité exacerbe par ailleurs les divisions d'un comité fendu à l'oblique entre partisans

---

<sup>522</sup> Jean-Louis Halpérin parle d'ailleurs d'une « croisade anti-juridique » amorcée dès septembre 1792. Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil, op. cit.*, p. 135.

<sup>523</sup> *Ibid.*, p.143.

<sup>524</sup> Art. 1er : « Les enfants actuellement existants, nés hors du mariage, seront admis aux successions de leurs père et mère, ouvertes depuis le 14 juillet 1789. « Ils le seront également à celles qui s'ouvriront à l'avenir [...]. » Art. 2 : « Leurs droits de successibilité sont les mêmes que ceux des autres enfants. » La loi du 12 brumaire ne reconnaît cependant l'égalité successorale avec les enfants légitimes qu'aux enfants naturels simples, à ceux qui naissent « de personnes libres ». Un article — le treizième — précise bien que ce bénéfice n'est pas reconnu aux adultérins : Art. 13, alinéa 1er : « Sont exceptés ceux de ces enfants dont le père ou la mère était, lors de leur naissance, engagé dans les liens du mariage. »

<sup>525</sup> *Archives parlementaires*, t. 76, p. 493, séance du 22 vendémiaire an II (13 octobre 1793).

(Génissieu, Mailhe) et adversaires (Cambacérès, Merlin, Lacroix) de ce principe comme le montrent bien les débats du 24 août 1793. Dès lors, aux nombreuses explications avancées pour expliquer l'abandon soudain du Code civil, ne pourrait-on pas également suggérer que l'audace de la mesure rétroactive a effrayé bon nombre de députés partisans de davantage de modération ? Ces députés, parmi lesquels se trouvent très certainement les membres du Comité de législation, auraient alors accepté, avec soulagement, d'enterrer un code qui les menait dans des directions bien trop radicales. Comment expliquer autrement le silence, l'effacement des membres du Comité alors que leur travail est reporté *sine die* ?

Il ne faut pas cependant exagérer le discrédit qui aurait pu frapper le Comité de législation après le rejet de son projet. En effet, c'est le Comité, et non une commission de philosophes, qui est saisi quelques semaines plus tard pour affiner la loi sur les successions.

Le 6 nivôse an II (26 décembre 1793), Berlier, au nom du Comité, présente un rapport chargé de répondre aussi bien aux attentes des députés qu'« aux réclamations nombreuses qui sont venues de tous les points de la République » au sujet des partages et des successions. Ce rapport provoque de nouveaux échanges au sujet de la rétroactivité et offre à Cambacérès l'occasion de rappeler les difficultés d'application d'une telle mesure<sup>526</sup>. Débattue au cours des séances suivantes, la proposition de Berlier montre néanmoins à quel point les juristes du Comité, quel que soit le compte tenu des mesures, étaient avant tout attachés à proposer un texte charpenté et applicable sans ouvrir la voie aux interprétations variées. Le texte proposé par Berlier, qui semble vouloir témoigner de la rigueur et du sérieux du travail du Comité — par opposition à l'enthousiasme et à la démagogie de l'Assemblée ? — ne compte en effet pas moins de 90 articles. Tout l'équilibre, toute la prudence et tout l'attachement du Comité au succès de la Révolution tient dans la formule du rapporteur qui, dans la présentation de ce travail collectif, souligne que les lois doivent être révolutionnaires, mais non ultra-révolutionnaires : « En un mot, notre loi est juste en même temps qu'elle est révolutionnaire : mais craignons qu'elle ne devienne ultra-révolutionnaire, et de rester nous-mêmes sans base et sans boussole.<sup>527</sup> » Quelques jours plus tard, Robespierre utilise ce

---

<sup>526</sup> *Archives parlementaires*, t. 82, p. 343, séance du 6 nivôse an II (26 décembre 1793).

<sup>527</sup> *Archives parlementaires*, t. 82, p. 350, séance du 6 nivôse an II (26 décembre 1793).

même qualificatif d'ultra-révolutionnaire pour dénoncer ceux qui « d'un génie ardent et d'un caractère exagéré » concourent à la perte de la République<sup>528</sup>.

Ce travail rigoureux du Comité porte par ailleurs sur la seconde « loi de combat » de l'automne 1794. La loi rétroactive du 17 nivôse (6 janvier), également votée dans l'enthousiasme nécessite en effet elle aussi des précisions afin d'endiguer au plus vite un chaos juridique hautement préjudiciable à la Révolution<sup>529</sup>. Cette loi, « apogée de la législation révolutionnaire en matière successorale<sup>530</sup> » désigne les héritiers appelés à recueillir la succession et organise entre eux la transmission du patrimoine. Pour cela elle abolit toutes les coutumes, tous les usages et tous les statuts particuliers relatifs à la transmission des biens. Elle institue en outre un système unique pour les donations entre époux et supprime les dispositions des différentes coutumes et ordonnances en vigueur dans la matière. Le 22 ventôse an II (12 mars 1794), un projet complémentaire de 60 articles, défendu par Berlier et Cambacérès, vient préciser les dispositions de ce texte ambitieux. Il s'agit bien, comme l'indiquent les deux collègues, de répondre aux « diverses pétitions arrivées de tous les points de la République<sup>531</sup> » et de tarir la source des difficultés en fournissant des explications claires.

Ainsi, au cours de ce printemps 1794 marqué par tant de violences et d'inquiétudes, le Comité de législation ne cesse pas d'être actif. Réduit à un petit noyau de 6 membres, il exploite consciencieusement les pétitions qui lui sont adressées et continue de défendre, autant que faire se peut, les principes qui lui semblent les meilleurs pour assurer le triomphe du droit. La législation républicaine sur la famille, patiemment construite par le Comité de législation tout au long de l'année 1793, pose les bases d'une rupture définitive avec l'ordre ancien. Les différents rapports proposés illustrent bien le rôle du Comité comme « réserve juridique » de la Convention. Dans des débats hautement complexes, où les aiguillons

---

<sup>528</sup> Albert Mathiez, « Études sur la terreur: les citra et les ultra », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 18, 1926, p. 513–535.

<sup>529</sup> Marcel Garaud, *La Révolution française et la famille*, Paris, Presses universitaires de France, *op. cit.*, p. 55-58 et 60 à 63.

<sup>530</sup> Jacques Poumarède, « La législation successorale de la Révolution entre l'idéologie et la pratique », dans *Itinéraire(s) d'un historien du Droit : Jacques Poumarède, regards croisés sur la naissance de nos institutions*, Toulouse, Presses universitaires du Midi, 2011, [en ligne].

<sup>531</sup> *Archives parlementaires*, t. 86, p. 388, séance du 22 ventôse an II (12 mars 1794).

idéologiques en viennent à primer sur les considérations techniques, les juristes du Comité s'investissent sans compter pour définir au mieux des dispositifs détaillés et applicables.

L'étude des prises de parole nous permet de montrer que les conceptions au sein du Comité pouvaient varier et s'inspirer de sources multiples. Les prises de position et les rapports ne sont pas guidés par l'amoralité et la tyrannie, comme le prétendait une certaine historiographie tout au long du XIXe siècle<sup>532</sup>. Au contraire, l'étude de ces projets ainsi que de leur présentation et discussion au cours des séances de la Convention nous permet d'abonder dans le sens d'une historiographie récente qui montre que les grandes lois de l'an II n'ont pas été automatiquement un alignement des juristes sur les exigences jacobines et les passions politiques<sup>533</sup> : les rapports présentés par les membres du Comité de législation sont divers, parfois contradictoires, et inspirés de principes multiples, de réflexions parfois paradoxales qui cherchaient à combiner les droits naturels, les principes révolutionnaires et la préservation de l'ordre social.

Comme en témoignent les pétitions reçues par le Comité de législation, les bouleversements induits par cette nouvelle législation complexifient considérablement la tâche des autorités intermédiaires. Celles-ci peinent à mettre en œuvre les lois de la Révolution, tant les textes se multiplient et parfois se contredisent. Afin de tenter de mettre fin à ce « chaos juridique », certains membres du Comité œuvrent au cours de l'an II à une entreprise au moins aussi importante et complexe que les deux évoquées jusqu'alors : le recensement des lois votées depuis 1789 et leur classification au sein de codes succincts.

### III. Codifier en temps de gouvernement provisoire

---

<sup>532</sup> Comme le souligne Jean-Louis Halpérin, les juristes du XIX<sup>e</sup> siècle ont même établi un parallèle entre les lois du 12 brumaire an II (2 novembre 1793) sur les enfants naturels et du 17 nivôse an II (6 janvier 1794) sur les successions avec la loi dite de la « Grande Terreur » du 22 prairial an II (10 juin 1794). Voir *L'impossible Code civil, op. cit.*, p. 143.

<sup>533</sup> Voir la réflexion développée par Suzanne Desan, « Qu'est-ce qui fait un père ? Illégitimité et paternité de l'an II au Code civil », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 2002/4 (57<sup>e</sup> année), p. 935-964, mais aussi *Id.*, *The Family on Trial in Revolutionary France*, Berkeley, Los Angeles and London, University of California Press, 2004.

Comme le soulignent Carla Hesse<sup>534</sup> et Richard Andrews<sup>535</sup>, les premières années de la République se caractérisent par une prolifération de lois. Cette prolifération s'explique par plusieurs raisons. D'une part, l'entrée en République en septembre 1792 nécessite de réécrire une constitution, mais aussi de républicaniser les lois en vigueur. Cette constitution qui ouvre l'ère républicaine doit s'inscrire dans une rupture radicale avec le régime précédent. Dans le même temps, cette rupture de l'été 1792 ouvre un champ des possibles qui n'a jamais été aussi large. Par ailleurs, alors que s'enracine le nouveau régime, la multiplication des menaces à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières conduit le législateur à se soumettre à l'urgence de la nécessité et à présenter sans cesse de nouvelles mesures pour fonder et protéger les institutions dans lesquelles se concrétisent la République et le souverain.

Dans le même temps, la trahison puis la mort du roi suppriment un référent symbolique dont la légitimité était incontestée et avec qui les députés devaient composer dans tous leurs travaux<sup>536</sup>. Cette question divise les députés et entraîne une multiplication des textes, un « combat à la fois sémantique et militaire »<sup>537</sup> pour supprimer les ennemis d'un souverain encore indéterminé dont les représentations évoluent avec les coalitions et la contingence.

C'est pour tenter de clarifier l'ensemble des lois qui régnaient dans la République qu'un décret du 3 floréal an II (22 avril 1794) désigne Cambacérès, Merlin de Douai et Couthon pour être les éditeurs d'un « code succinct et complet les lois rendues jusqu'à ce jour, en supprimant celles qui sont devenues confuses ». Cambacérès devait se centrer sur « la loi

---

<sup>534</sup> Carla Hesse, « La logique culturelle de la loi révolutionnaire », *Annales. Histoire, Sciences sociales*, 57e année, no. 4, 2002, p. 915-933.

<sup>535</sup> Richard Mowery Andrews, "Boundaries of Citizenship: The Penal Regulation of Speech in Revolutionary France", *French Politics and Society*, 7/3, 1989, p. 93.

<sup>536</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire (1789-1799)*, Paris, Presses universitaires de France, 1991, p. 170-187.

<sup>537</sup> Carla Hesse, « La logique culturelle de la loi révolutionnaire », *art. cit.*, p. 922-923. L'auteur rappelle que la définition du crime de contre-révolution fait l'objet de quatre-vingts lois nouvelles qui définissent ces crimes de la chute de la monarchie constitutionnelle à la fondation du Directoire.

civile », Merlin de Douai sur la « loi criminelle » et Couthon sur la « loi révolutionnaire »<sup>538</sup>. L'objectif de ce travail ambitieux était de rassembler les lois afin de les rendre plus cohérentes et donc plus applicables. L'inexécution des lois est en effet un danger pour la jeune République et motive ce projet de classification des lois pour faciliter la mise en place du gouvernement révolutionnaire et la « gouvernance » du pays (A). Le Comité de législation s'investit alors dans cette entreprise titanesque (B) pour proposer à leurs collègues un travail qui est autant un outil qu'une vision du gouvernement (C).

## A. Une classification pour simplifier l'usage des lois

Avant d'interroger le rôle du Comité de législation dans la rédaction du code (1), il importe de retracer la genèse de ce projet immense (2).

### 1. La genèse d'un projet immense

En l'an II, la multiplication des textes rend leur mise en œuvre plus incertaine. À l'Assemblée, les prises de parole se multiplient pour demander une simplification et une rationalisation des lois votées depuis 1789. Ainsi, un rapport du 27 mai 1793 lu devant la Convention souligne « qu'il est essentiel que la législation actuelle soit réformée, achevée et rendue concordante pour que les Français puissent avoir véritablement des lois<sup>539</sup> ». Le rejet du premier projet de Code civil, le 13 brumaire an II (24 octobre 1793), jugé trop verbeux et trop empreint des complexités du droit d'Ancien Régime<sup>540</sup>, reflète cette volonté de simplification et de clarification.

Le 20 août 1793, Billaud-Varenne fait remarquer à l'Assemblée que l'embarras actuel de la République provient de l'inexécution des lois et propose en conséquence la création d'une

---

<sup>538</sup> Décret du 3 floréal an II (22 avril 1794) qui nomme les membres de la commission chargée de rédiger en un code succinct les lois rendues jusqu'à ce jour. *Coll. Baudouin*, vol. p. 21. Et *Archives parlementaires*, t. 89, p. 169, séance du 3 floréal an II (22 avril 1794).

<sup>539</sup> A.N., W/511, cité dans Carla Hesse, « La logique culturelle de la loi révolutionnaire », *op. cit.*, p. 924.

<sup>540</sup> C'est en ces termes qu'il est dénoncé par Cambon, *Archives parlementaires*, t. 69, p. 376, séance du 23 juillet 1793.

commission chargée de surveiller leur exécution<sup>541</sup>. Le 28 brumaire an II (28 novembre 1793), dans le cadre de la mise en place du gouvernement révolutionnaire, le député de Paris présente alors, au nom du Comité de salut public, un rapport appelant à la centralisation de la publication de la loi afin que son authenticité puisse être garantie et sa répartition régulée<sup>542</sup>. Cette volonté se traduit par l'adoption de la loi du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) qui crée d'une part la fonction d'agent national, chargé de requérir et de poursuivre l'exécution des lois, ainsi que de dénoncer les négligences apportées dans cette exécution et les infractions qui pourraient se commettre, et d'autre part un *Bulletin des lois de la République*, deux institutions destinées à accélérer la diffusion de la volonté du législateur. Dans son rapport préparatoire à cette loi qui fonde le gouvernement révolutionnaire, le Comité de salut public souligne d'ailleurs que « les lois sont devenues confuses ».

En cette fin d'année 1793, les rapports avec les magistrats et les autorités judiciaires sont rendus difficiles par la multiplication des textes de loi qui entravent le cours de la justice et l'application de la volonté de la Convention. Cette situation était bien connue du Comité de législation. Cambacérès évoque notamment lors d'une des premières séances du Comité les cas de jugements différents rendus sur un même problème, « au grand scandale du peuple français<sup>543</sup> ». Au sein des tribunaux, la confusion règne également. Le Comité de législation doit plusieurs fois intervenir pour casser des décisions du Tribunal de cassation<sup>544</sup>. C'est finalement le 26 germinal an II (15 avril 1794), à la suite d'une intervention de Saint-Just, que

---

<sup>541</sup> Plusieurs pétitions adressées au Comité de législation témoignent de cet état de confusion. Ainsi, le 27 mai 1793, une adresse des conseils généraux du département de l'Aube demande que « l'auguste sanctuaire des lois ne soit plus transformé en une tumultueuse arène, où les passions s'accusent des mêmes crimes, se soupçonnent des mêmes complots et présentent et dérobent tour à tour au peuple généreux, qui ne veut que la vérité, les objets de son amour ou ceux de son indignation ! » Et les auteurs d'ajouter « Hâtez-vous de donner au peuple des lois républicaines, une Constitution dont la vertu soit la base, où la liberté soit à jamais garantie, où l'égalité ne reçoive aucune atteinte et ne transige sur aucun point avec les anciens préjugés ou avec les ambitions nouvelles. » A.N. D/III/328.

<sup>542</sup> Jacques-Nicolas Billaud-Varenne, *Code révolutionnaire, précédé du rapport fait à la séance du 28 brumaire an II*, Paris, Devaux, s. d. (Paris, BnF, Département des Imprimés, \*Lb41.3519), cité dans Carla Hess, « La logique culturelle de la loi révolutionnaire », *op. cit.*, p. 924.

<sup>543</sup> A.N., D/III/\*/54, séance du 3 novembre 1792.

<sup>544</sup> Dix-sept décisions du Tribunal de cassation furent annulées par le Comité de législation, souvent sur proposition de Merlin de Douai. Voir pour les rapports de Merlin A.N., D/III/385 et Hervé Leuwers, *Un juriste en politique, Merlin de Douai, op. cit.*, p. 256.

prend forme l'initiative d'un travail portant sur l'ensemble des textes. Cette décision aboutit le 3 floréal an II (22 avril 1794) avec la création de la Commission « chargée de rédiger en un code succinct les lois rendues jusqu'à ce jour ».

Merlin de Douai, Cambacérès et Couthon sont alors missionnés pour ce travail. La commission est dotée d'importants moyens et d'une grande indépendance. En effet, dans un jeu de tractations subtiles, Cambacérès va se livrer à un marchandage audacieux. Face aux exigences de célérité posées par Billaud-Varenne et surtout par Saint-Just qui ne veut accorder qu'un délai d'un mois à cet exercice, le juriste montpelliérain négocie de pouvoir bénéficier de la participation des juristes de son choix, quel que soit leur engagement politique. Dans ses mémoires, Cambacérès souligne que nombreux sont les juristes en prison qui sont alors sortis des geôles grâce à son action, car reconnus nécessaires à ce travail<sup>545</sup>. Le jurisconsulte montpelliérain applique dans son travail à la Commission la philosophie déjà mise en œuvre au Comité : le primat de l'expertise, la « politique de fusion » des compétences, le pragmatisme. Le décret de la Convention l'autorise ainsi cette Commission « à employer tel nombre de citoyens et à faire les dépenses qu'elle jugera nécessaires et convenables ».

Notons à ce stade que l'objet de la Commission demeure tout de même assez flou. Le décret ne fait lui-même que cinq lignes. La terminologie de « commission de *classification* », utilisée dans les archives du Comité<sup>546</sup>, comme dans l'historiographie<sup>547</sup>, n'est par ailleurs pas tout à fait en accord avec les termes du décret qui évoque la rédaction d'un code succinct, et donc un travail de *codification*, c'est-à-dire un travail plus ambitieux dont l'objectif est d'ériger un système cohérent, notamment par la suppression de mesures devenues inutiles ou contradictoires<sup>548</sup>. Dans la présentation des avancées de la Commission, Cambacérès parle lui de classification, et évoque la possibilité de présenter jusqu'à vingt-huit codes (voir *infra*).

---

<sup>545</sup> Il cite entre autres l'exemple de Guillaume Locré qui, suspecté de royalisme. *Mémoires inédits de Cambacérès*, 2 vols., Perrin, 1999, t. I, p. 221.

<sup>546</sup> A.N., D/III/380.

<sup>547</sup> Annie Jourdan, « La Convention ou l'empire des lois », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012, p. 9.

<sup>548</sup> Voir Yves Cartuyvels, « L'idéal de la codification. Étapes et développements avant le 19<sup>e</sup> siècle », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 31, 1993/2, p. 93-107.

Le travail présenté en juillet au terme des travaux de la Commission (voir *infra*) est lui un travail hybride qui propose bien des codes, mais au nombre de douze, en regroupant les lois selon les domaines correspondant aux attributions des douze commissions exécutives. Le choix des membres de cette commission est enfin éclectique. Cambacérès, Couthon et Merlin de Douai sont en effet des personnages de caractères fort différents et aux domaines d'expertises variés. L'on peut émettre l'hypothèse que leur nomination est d'ailleurs liée à leur expertise : Cambacérès pour le droit civil, Merlin pour le Code pénal, Couthon pour sa connaissance des rouages du gouvernement révolutionnaire. La présence de Couthon pourrait aussi être justifiée par une volonté de contrôle du travail des juristes, de ces deux députés de la Plaine, par le Comité de salut public.

## 2. Le rôle du Comité de législation

Interroger le rôle et le fonctionnement de la Commission de recensement et de la classification complète des lois dans une étude sur le Comité de législation ne va pas de soi. En effet, le décret de floréal mentionne Cambacérès, Merlin et Couthon comme responsables, et non un comité en particulier. Par ailleurs, le rapport intermédiaire présenté par Cambacérès le 27 messidor an II (15 juillet 1794) est fait au nom du Comité de salut public et de la Commission de recensement.

Plusieurs éléments nous amènent néanmoins à intégrer cet élément dans notre étude. D'une part, cette Commission est créée quelque temps après le rejet du premier Code civil, mais avec une philosophie semblable : la rationalisation et la simplification des usages de la loi dans un espace national en voie d'unification. Or, ce projet de Code civil, comme nous l'avons souligné, est une des missions confiées explicitement au Comité par la Convention. Ensuite, si ce sont Merlin, Cambacérès et Couthon qui sont désignés, c'est avant tout comme « éditeurs ». Pour un travail aussi considérable, il est très probable que les trois Conventionnels aient dû s'appuyer sur l'aide d'autres députés, de juristes expérimentés dont le Comité, présidé alors par Cambacérès, constituait un vivier remarquable (voir chap. II). Un arrêté du Comité de législation daté du 26 prairial an III (9 juillet 1795) précise d'ailleurs que les employés de la commission exécuteront indistinctement le travail que leur adressera la

Commission de recensement ou le Comité de législation<sup>549</sup>. En outre, des trois figures missionnées pour ce code, seuls Cambacérès et Merlin semblent être particulièrement actifs. Georges Couthon, qui œuvre au Comité de salut public, n'est jamais évoqué sur les archives produites jusqu'à sa mort le 10 thermidor an II (28 juillet 1794). Enfin, dernier élément loin d'être anodin : l'intégralité des archives de la Commission de recensement est conservée dans le fonds du Comité de législation<sup>550</sup>. Il nous semble donc très probable qu'outre Cambacérès et Merlin, certains de leurs collègues au Comité aient œuvré à cette immense entreprise de classification.

## B. Le travail de la Commission de classification

L'étude des archives du Comité permet de mettre en lumière les rouages d'une entreprise titanesque (1) mais aussi encadrée par un règlement strict et un partage des tâches entre les différents acteurs (2).

### 1. Les rouages d'une entreprise titanesque

Les archives du Comité de législation nous renseignent sur la mise en œuvre de ce projet. Le 13 floréal an II (2 mai 1794), les représentants du peuple constituant la commission choisissent le citoyen Louis Rondonneau comme secrétaire général. Ce dernier, qui fut chef du bureau des décrets et des archives du Sceau en 1793<sup>551</sup>, est alors l'un des plus grands spécialistes des textes législatifs et réglementaires de la Révolution<sup>552</sup>. Il est en effet à la tête d'un important cabinet de lecture spécialisé en droit, le Dépôt des Lois, initiative privée et commerciale qui l'amène à accumuler un très grand nombre, sinon l'intégralité, des décrets

---

<sup>549</sup> A.N., D/III/380.

<sup>550</sup> A.N., D/III/380 et D/III/362. Le Comité est en outre chargé par le décret du 7 fructidor an II (24 août 1794) des détails relatifs au recensement et à la classification des lois. Son règlement du 17 fructidor (3 septembre) évoque en outre la commission de recensement et de classification des lois comme l'une des cinq sections du comité (voir chap. II).

<sup>551</sup> *Almanach national*, 1793, p. 126.

<sup>552</sup> Nicolas Choublier-Grimben, Louis Rondonneau et le Dépôt des lois, *Bibliothèque de l'Ecole des Chartes*, t. 166, 2008, p. 199.

imprimés par les assemblées révolutionnaires<sup>553</sup>. Ses collections sont d'ailleurs acquises sur ordre de Bonaparte puis versées aux Archives nationales, où elles forment le noyau de la série Archives imprimées (série AD). Rondonneau travaille en collaboration avec un autre secrétaire choisi par Cambacérès : Jean-Guillaume Locré<sup>554</sup>. Ce dernier, qui avait été élu juge de paix en 1791, occupait en 1794 un modeste emploi de chef de bureau à l'Agence des domaines nationaux. Connu pour ses sympathies royalistes, il est probable que cet avocat pourtant réputé ait préféré fuir la lumière après les événements de l'été 1792. Dénoncé, il est d'ailleurs arrêté sur mandat du Comité de sûreté générale le 4 messidor an II (22 juin 1794) avant d'être libéré — et probablement sauvé — grâce à l'intervention de Cambacérès et de Merlin de Douai<sup>555</sup>. La présence de ce brillant juriste de 36 ans, futur secrétaire général du Conseil d'État de 1799 à 1815, montre bien toute l'importance qu'attachait Cambacérès et Merlin à l'intégration de talents et d'hommes compétents au sein des projets menés par le Comité de législation, mais aussi la confiance que pouvait avoir les comités de gouvernements, prêts à leur accorder, au cœur de la « grande terreur », la libération d'une figure pourtant éminemment suspecte.

Dans un mémoire non daté conservé dans les archives du Comité<sup>556</sup>, Rondonneau propose une organisation du travail et évoque les moyens et le personnel nécessaires pour la réalisation du recensement et de classification des lois. En guise de prolégomènes, et probablement pour faire valoir sa bonne connaissance du sujet, Rondonneau souligne qu'il s'est livré depuis cinq ans déjà, « par amour pour la Révolution », à l'étude des lois. Il s'est occupé à les classer méthodiquement et a formé à ce jour une table alphabétique de cette

---

<sup>553</sup> Rondonneau cumulait alors son activité proprement commerciale avec ses fonctions au sein de la commission de Cambacérès, *ibid*, p. 200

<sup>554</sup> Le parcours de Locré pendant la Révolution est bien mal documenté, ce qui est d'autant plus regrettable qu'il s'impose comme un juriste de grande envergure sous le Consulat et l'Empire. Il existe bien une biographie écrite par son gendre, mais nous n'avons malheureusement pas réussi à la consulter. Auguste-Jean-Marie Préaux-Locré, *Le baron de Locré, ancien secrétaire général du Conseil d'État sous le Consulat, l'Empire et les Cent Jours, sa vie et ses travaux*, Compiègne, imprimerie L., 1852.

<sup>555</sup> A.N., F7 4774 24, dossier Locré et *Mémoires inédits de Cambacérès, op. cit.*, p. 221.

<sup>556</sup> Louis Rondonneau, *Mémoire du citoyen Rondonneau sur l'exécution du décret du 27 germinal dernier qui charge une commission de rédiger en un code succinct et complet les lois qui ont été rendues jusqu'à ce jour, en supprimant celles qui sont devenues confuses*, A.N., D/III/380.

présentation composée de « trois cent mille bulletins ». Par ailleurs, il ajoute que non content d'avoir créé un répertoire alphabétique, il les a également classées par matière.

Pour poursuivre et généraliser ce travail, Rondonneau propose une organisation du travail en cinq étapes. En premier lieu il convient de rechercher l'intégralité des lois. Ensuite il faut en faire la copie sur une feuille détachée qui recense la matière et la date de la loi. La collation et le classement des lois suivent alors, avant que la commission ne procède à leur révision et enfin à leur rédaction définitive. Pour la première tâche, Rondonneau recommande de prendre comme base les procès-verbaux des trois assemblées, les collections des décrets de Baudouin, la collection semblable des décrets du Louvre et enfin la collection des décrets en 8° imprimés sous la surveillance du ministère de la Justice. Pour la deuxième étape, la quantité de papier requise est particulièrement importante, puisque le secrétaire général recommande de faire pour chacune des collections une copie complète en trois exemplaires, dont un qui sera « absolument sacrifié », probablement pour les travaux de coupage et de classification par matière.

Rondonneau propose à la commission d'employer trois chefs de bureau, vingt secrétaires commis, vingt garçons de bureau et trente copistes. Dix copistes devaient œuvrer à la copie des décrets et lois de l'Assemblée constituante, huit à ceux de l'Assemblée législative et douze à ceux de la Convention nationale. L'ensemble de ce personnel et des fournitures de bureau devait coûter à la Convention la somme de 50 000 livres<sup>557</sup>. Dans ce cadre-là, et « à condition que les copistes soient mis au travail dès le 1er prairial », l'auteur souligne que « le travail de réunion des lois, de leur émargement, leur retranscription et leur classement pourrait être terminé pour le 1er thermidor ».

---

<sup>557</sup> L'arrêté du 26 prairial an III (9 juillet 1795) fixe le traitement des employés chargés de la rédaction à 300 livres par mois. Ce même arrêté précise également que « le Comité de salut public sera invité à donner des ordres à la commission de l'instruction publique pour faire déposer au secrétariat de la commission les ouvrages philosophiques qui ont servi à développer l'esprit public et qui renferment les principes de législation d'un peuple libre ». Signe de la grande latitude offerte à Merlin et Cambacérès, le règlement de la commission adopté le 21 messidor an II (9 juillet 1794) précise que « la commission se réserve d'augmenter le nombre des employés, si l'urgence ou le développement du travail l'exige. » (art.10) A.N., D/III/380.

Par un arrêté du 11 floréal an II (30 avril 1794) qui fixe l'organisation du travail de la commission, Couthon, Cambacérès et Merlin accèdent à toutes les demandes du citoyen Rondonneau<sup>558</sup>.

## 2. Un règlement strict pour un travail de confiance

La séance du 20 floréal an II (9 mai 1793) fixe le règlement de police de la commission. Les conditions de travail sont rigoureusement encadrées et témoignent de l'urgence de la mission confiée aux membres du Comité. L'objectif de ce règlement est en effet avant tout d'accélérer le travail de la commission, de s'assurer que ses travaux ne souffrent d'aucune indiscipline<sup>559</sup>. Les horaires sont strictement définis. Il est prévu que les employés entreront chaque jour à 8h du matin (3h 33 minutes 33 secondes nouveau style précise avec zèle le règlement) et ne sortiront qu'à 4h du soir (soit 6 heures 66 minutes 67 secondes). En outre, aucun employé ne pourra se distraire du travail pendant les heures qui doivent y être consacrées. Il leur est d'ailleurs interdit de s'absenter « même sous prétexte de prendre leurs repas ou d'aller dans une autre division ». Les chefs ou sous-chefs ne permettront d'ailleurs à aucun employé de s'absenter que pour des causes très urgentes et reconnues nécessaires. Les députés eux travailleront tard dans la nuit. Le règlement prévoit que chaque commis à tour de rôle sera de service auprès du représentant du peuple composant la commission de 7h du soir jusqu'à 10h du soir (soit de 7 heures 91 minutes 67 secondes à 9h16 minutes 67 secondes)<sup>560</sup>. On attend enfin, bien sûr, zèle et civisme de tous les employés.

Le règlement de la commission, adopté le 21 messidor an II (9 juillet 1794), témoigne par ailleurs de la volonté des juristes de construire un « comité de fusion », refuge de

---

<sup>558</sup> A.N., D/III/380.

<sup>559</sup> Dans sa biographie de Cambacérès, Laurence Chatel de Brancion souligne qu'en cette période, Cambacérès quitte les Tuileries tard dans la nuit, qu'il emporte ses dossiers pour poursuivre son travail une fois rentré. Ses comptes personnels sont réduits au strict nécessaire, alors que les distractions se font rares et que le travail, qui offre aussi une opportunité de ne pas trop s'impliquer dans les débats politiques, prend une place prépondérante. Laurence Chatel de Brancion, *Cambacérès, Maître d'œuvre de Napoléon*, Paris, Perrin, 2018, p. 147.

<sup>560</sup> Le règlement du 21 messidor an II (9 juillet 1794), précise que « les employés pourront être requis de se rendre le soir à leur bureau, lorsque les circonstances l'exigent. » (Art. 8). A.N. D/III/380.

compétence juridique au service de la Convention. L'accent est en effet mis sur les compétences requises des différents employés, compétences qui seules doivent présider à leur recrutement. Ainsi, les chefs du bureau, qui sont chargés par le règlement de superviser le classement des lois, doivent également être capables « d'analyser les dispositions qu'elles contiennent ». Par ailleurs, les commis en charge de rédiger les différents supports doivent avoir le souci d'« éviter la prolixité » et au contraire « de les rendre vraiment analytiques (sic) ». Par ailleurs, les commis chargés du recensement des lois, première tâche définie par Rondonneau, seront chargés d'indiquer dans un tableau (cf annexe) « l'esprit » de chaque loi. Pour définir cet esprit, ils puiseront dans les rapports rédigés par les représentants du peuple ou à défaut de rapport « dans leur propre méditation ». Les employés de la commission sont également chargés de mettre en lumière l'impact du droit transitoire. En effet, il leur est demandé de donner leur avis sur toutes « interprétations, modifications, changements, additions, développements et observations qu'une disposition postérieure aura apportés aux premières dispositions ». Enfin, « ils indiqueront les lois et dispositions qu'ils croiront devoir être retranchés ». Et le règlement de conclure avec un témoignage de grande confiance : « dans tous les cas, ils ont la plus grande latitude pour communiquer leurs observations et leurs vues ».

Par ce règlement, Cambacérès, Merlin et Rondonneau, dans les remous de l'été 1794, donnent à cette commission nouvelle le moyen de mener à bien sa mission. Le recrutement important ne nous est malheureusement connu que par les salaires versés aux commis (voir C//364). Le règlement n'en témoigne pas moins de la vision consciencieuse qu'avaient les juristes de leur travail, une vision qu'ils n'étaient pas prêts à sacrifier sur l'autel des considérations politiques et de la démagogie.

### **C. Le classement des codes, une entreprise au service du gouvernement révolutionnaire**

Le projet de classification des lois, « la plus ambitieuse des initiatives de la Convention » d'après Annie Jourdan<sup>561</sup>, démontre tout l'intérêt que portent les Conventionnels à

---

<sup>561</sup> Annie Jourdan, « La Convention ou l'empire des lois », *La Révolution française* [En ligne], art. cit., p. 1.

l'organisation de gouvernement révolutionnaire (1). Le recensement de près de dix mille textes, provenant de trois assemblées successives, s'affirme en outre comme l'épicentre d'une réflexion collective avec pour objectif de simplifier et de rendre accessible la législation de la Convention (2).

### 1. La classification comme vision du gouvernement

Les travaux de la commission débutent sans attendre. Preuve de l'importance de ces travaux, Couthon présente à la Convention, dès le 11 prairial an II (30 mai 1794), un premier rapport<sup>562</sup>. Le conventionnel, dont on ne trouve pourtant aucune trace dans les archives de la commission, s'attache tout d'abord à mettre en avant l'ampleur de la tâche confiée aux membres du Comité. Il souligne que plus de dix mille décrets ont été rendus par les trois assemblées et que la première phase des travaux de la commission est pour le moment consacrée à la recherche de ces décrets. Aucun de ces textes ne doit échapper à la révision et au classement qui doit offrir au peuple une « législation complète fondée sur des principes républicains ». À ce jour, note-t-il sous les applaudissements, près de deux mille décrets ont déjà été émargés et en partie copiés. Au sujet de l'esprit qui anime le travail de la commission, Couthon précise que son objectif est de « ramener toutes les lois au gouvernement, et aux agents par lesquels il les fait exécuter. »

Quelques semaines plus tard, le rapport du 27 messidor an II (15 juillet 1794) sur l'avancée du travail de la commission offre l'occasion à Cambacérès de davantage préciser cette vision et de développer ses propres vues sur l'organisation du gouvernement révolutionnaire<sup>563</sup>. « Quelle est la fin de la législation ? Et les lois, à quoi tendent-elles ? » interroge le jurisconsulte. Au-delà du travail de compilation, c'est bien à cette réponse que la commission doit répondre. Il s'agit en effet pour les éditeurs d'un tel projet d'interroger

---

<sup>562</sup> *Archives parlementaires*, t. 91, p. 147, séance du 11 prairial an II (30 mai 1794).

<sup>563</sup> Rapport et projet de décret sur le plan général de la classification des lois présenté au nom du Comité de salut public et de la Commission de recensement et de la rédaction complète des lois, Cambacérès, A.N., AD/18, pièce n°13. Le rapport et le projet de décret sont également publiés dans Jean-Jacques-Régis de Cambacérès, *Mémoires inédits de Cambacérès*, *op. cit.*, p. 219-227. Voir annexe n° 29.

les fonctions du gouvernement, et de distinguer ses champs d'action et, *in fine*, ses différentes raisons d'être.

Selon Cambacérès, la commission doit préciser dans sa nomenclature les lois relatives à « l'organisation du pouvoir par rapport aux peuples et gouvernements étrangers », celles destinées à « l'action du gouvernement pour le maintien et le rétablissement de la paix au dedans et au dehors », et enfin celles qui sont « dans les mains du gouvernement les moyens pour assurer le succès de ses opérations ». Cette dernière formulation nous semble particulièrement importante. En effet, en évoquant comme source de légitimité d'une loi le « succès des opérations » du gouvernement, Cambacérès semble consacrer l'efficacité du « gouvernement d'exception » comme un mode de fonctionnement à part entière. Dans sa réflexion, Cambacérès semble s'inspirer de la conception du gouvernement révolutionnaire défendue par Robespierre dans son discours du 5 nivôse an III (25 décembre 1794) : « il existe deux sortes de gouvernements : le gouvernement ordinaire et le gouvernement révolutionnaire. Le premier est le moyen de jouir de la liberté conquise et affermie. Le second est le moyen de l'affermir, en dirigeant, dans ce but, et toujours dans le même sens, les efforts du peuple. L'organisation du gouvernement ordinaire est dans la constitution. L'organisation du gouvernement révolutionnaire doit être la matière d'un code particulier<sup>564</sup> ».

Ses paroles distinguent par ailleurs deux conceptions de la loi, l'une philosophique, celle de la loi, pensée comme la manifestation de la volonté générale, et une autre conception rationaliste, qui voit avant tout dans la loi un outil de gouvernement. La loi est en effet évoquée ici comme un *moyen* par lequel le pouvoir politique essaie de réaliser l'ordre social qui correspond à *sa* conception du bien commun. Cambacérès souligne d'ailleurs dans son rapport que « le gouvernement était l'idée principale à laquelle on devait ramener toutes les lois.<sup>565</sup> » En d'autres termes, selon Stéphane Caporale, les lois ne seraient plus ici des principes, mais des solutions. Au travers de ce code, c'est sa propre volonté que le Législateur érige en loi avec comme finalité non pas d'exprimer *la volonté* de la nation comme le veut la

---

<sup>564</sup> *Ibid.*

<sup>565</sup> Prudent face à quelques réticences qui s'élèvent alors sur les bancs de l'Assemblée, il rajoute néanmoins que le gouvernement est également « l'exercice de la puissance qui n'appartient qu'au peuple et qu'il délègue à ses représentants. »

thèse classique de la souveraineté nationale<sup>566</sup>, mais *la confiance* d'une majorité qui se reconnaît dans ses visées et qui accepte à ce titre son gouvernement. À ce titre, la Convention s'impose bien, conformément à la philosophie du gouvernement révolutionnaire<sup>567</sup>, comme centre d'impulsion du gouvernement autant que comme représentant de la volonté générale.

## 2. La classification comme outil de gouvernement

Ce travail de recension des lois est en outre pensé comme un outil de gouvernement. Le 11 prairial (30 mai) la Convention précise en effet les modalités de classement de la grande nomenclature dont elle a chargé la Commission de recensement et de classification. En cela elle valide un plan de travail arrêté par les trois éditeurs. Le code se doit alors d'être divisé en une multitude de sections afin d'offrir aux législateurs une vision panoptique des textes existants. Ce travail se veut autant un recensement qu'un outil de travail synthétique et facilement utilisable. L'Assemblée décrète ainsi que la Commission de recensement présentera autant de codes particuliers que de domaines correspondant aux attributions des douze commissions exécutives, soit, semble-t-il, douze codes.

Au terme de ce décret, les membres de la commission sont par ailleurs chargés par la Convention de solliciter « auprès des divers comités de la Convention » des informations sur les changements et additions qu'ils croiront nécessaires pour compléter les codes. Par ailleurs, afin de ne pas retomber dans les écueils de premier Code civil en faisant de cet ouvrage un ensemble trop théorique, la Convention décide que tous les citoyens, « et en particulier les fonctionnaires publics », sont invités à transmettre leurs vues pour ce travail de longue haleine. Un temps lui est donné pour la réflexion : « La commission est chargée de mettre la plus grande célérité dans ses travaux, sans être cependant limitée par aucun terme » (art. 6.). L'objectif est d'associer en amont les administrateurs, sans attendre que

---

<sup>566</sup> Voir Stéphane Caporal, « Gouvernement révolutionnaire et représentation », dans *Le concept de représentation dans la pensée politique*, Actes du Colloque d'Aix-en-Provence, Marseille, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2003, p. 227-251.

<sup>567</sup> Comme « centre unique de l'impulsion du gouvernement » ainsi que le formule le décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793).

des flux de pétitions viennent présenter à l'Assemblée les limites et les failles d'une vision hors-sol.

La tâche confiée à Cambacérès, à Merlin et à travers eux aux juristes du Comité est donc particulièrement importante. Il s'agit pour ces hommes d'être un point nodal entre les vues des différents comités. La commission s'impose également comme un réceptacle des attentes et aspirations des citoyens chargés de mettre en œuvre la volonté de la Convention. En ce sens, elle devient l'épicentre d'une réflexion collective sur l'organisation et le fonctionnement du gouvernement révolutionnaire. Il n'est pas exagéré d'affirmer que ce colossal travail de consultation et de synthèse préfigure les fonctions de « comité de gouvernement » qui sont confiées au Comité de législation à l'été 1794 (voir chap. V).

Le choix d'un mode de classement des lois, dans la perspective de faire de ces codes un outil de gouvernement, est cependant particulièrement ardu. Dans son discours du 27 messidor an II (15 juillet 1794), Cambacérès évoque les difficultés posées par une si vaste entreprise.

« Ce travail, dès le premier aspect, semble facile. Il le serait en effet si cette classification ressemblait à une classification numérique : mais il n'en est pas dans l'ordre des idées, de l'ordre des choses, comme de l'ordre des nombres. Dans l'ordre des nombres, chacun d'eux n'a que deux relations : l'une avec le nombre qui le précède, l'autre avec le nombre qui le suit. La place des nombres est déterminée par leur nature.

Au contraire, la nature des idées est d'être aussi variées dans leur marche que dans leurs rapports. Chaque loi à une infinité de relations avec d'autres lois. C'est une famille immense où tout se tient et rien ne se ressemble parfaitement. Il y a donc peu à espérer de réunir sur chaque matière des lois qui n'appartiennent qu'à une seule et même matière.<sup>568</sup> »

---

<sup>568</sup> Réimpression de *l'Ancien Moniteur*, vol. 21, p. 230-233, séance du 27 messidor an II (15 juillet 1794).

Dès lors, énonce le juriconsulte, il faut « trouver ce fil précieux qui, sans jamais rompre dans nos mains, assure nos pas dans le dédale des lois.<sup>569</sup> »

Une première manière d'effectuer ce classement, souligne Cambacérès, est de prendre en considération l'origine des lois, c'est-à-dire selon qu'elles dérivent du droit naturel ou du droit positif. Mais, d'après lui, il est « presque impossible » de classer les lois sous une dénomination aussi peu précise. Un autre classement est possible si l'on considère les lois par leurs objets. Cette perspective permet de dessiner un tableau des droits et des devoirs des hommes. Ce plan ne permet pas de distinguer et de singulariser les parties qui assurent l'action du gouvernement. Or, la raison d'être de ce grand projet est de faciliter l'action du gouvernement.

Les difficultés sont nombreuses, car, comme le souligne Cambacérès, une loi a « une infinité de relations avec d'autres lois ». Aussi, les membres de la Commission posent deux principes : ne jamais diviser les dispositions qui s'éclairent par leur rapprochement et ne jamais détacher d'une matière une disposition ou des lois qui la complètent. En partant de cet objectif, le « Code de la République » devrait comprendre selon l'orateur pas moins de vingt-huit codes particuliers, c'est à dire autant de « codes particuliers que l'organisation du gouvernement et les attributions données aux douze commissions, à la trésorerie nationale, au bureau de comptabilité et à la liquidation générale forment de matières distinctes et complètes. »<sup>570</sup>

Les archives du Comité de législation conservent un plan provisoire de classification, daté du 6 prairial (25 mai)<sup>571</sup>, soit quelques jours avant la prise de parole de Cambacérès. Ce plan propose bien la création de vingt-huit codes. Il illustre l'avancée rapide de la réflexion des juristes, leur volonté de structurer un outil efficace du gouvernement révolutionnaire. Le travail de la Commission se présente comme suit :

---

<sup>569</sup> *Ibid.*

<sup>570</sup> A.N., D/III/380.

<sup>571</sup> A.N., D/III/380.

Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

- À la tête du projet est placée la déclaration des droits de l'homme, « comme base de la législation. »
- La première partie du projet de classification se subdivise ensuite en trois livres : I Constitution, II Code du gouvernement révolutionnaire, III Code des émigrés.
- La deuxième partie en quatorze livres : I Code des relations extérieures, II Code criminel, III Code civil, IV Code des procédures civiles, V Code de l'agriculture, VI Code des sciences et des arts, VII Code des travaux publics, VIII Code des administrations civiles, IX Code du commerce, X Code des approvisionnements, XI Code des routes et canaux, XII Code des transports postes et messageries, XIII Code monétaire, XIV Code des secours publics.
- La troisième partie compte onze livres : I Code de l'instruction publique, II Code militaire, III Code de la marine et des colonies, IV Code de l'armement, V Code des fortifications, VI Code des domaines nationaux, VII Code des bois et forêts, VIII Code des contributions, IX Code de la trésorerie nationale, X Code de la dette publique et de la liquidation, XI Code de la comptabilité.

Cependant, malgré cet intense travail préparatoire et l'organisation méticuleuse proposée par le citoyen Rondonneau, l'œuvre de la commission reste inaboutie. Cette ambitieuse volonté est victime de l'immensité de la tâche, du contexte trop rapidement changeant, mais aussi probablement du discrédit lié à la présence de Couthon qui était associé de près au projet. Le 4 brumaire an III (25 octobre 1794), Cambacérès rappelait pourtant, irrité, que la commission avait déjà fait dépouiller plusieurs milliers de décrets<sup>572</sup>. *In fine*, seuls seront achevés, sous la Convention, la loi de police générale du 1<sup>er</sup> germinal an III (21 mars 1795), présentée par Sieyès au nom des trois comités de gouvernement ainsi

---

<sup>572</sup> Réimpression de *l'Ancien Moniteur*, vol. 22, p. 658, cité dans Annie Jourdan, *La Convention ou l'empire des lois*, *art. cit.*, p. 11.

que le Code des délits et des peines du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795), conçu par Merlin de Douai.

Cette troisième équation confiée aux juristes est donc tout aussi complexe que les deux précédentes. Recenser les lois pour servir au fonctionnement d'un gouvernement qualifié de provisoire, simplifier et ordonner ces décisions sans mettre en danger les fondations de la République. Elle esquisse une évolution de la conception de la loi qui s'affirme, en cet été 1794, comme un outil politique du quotidien, un biseau qui doit permettre de sculpter dans le granit le projet de société voulu par la Convention de l'an II.

Au-delà de l'échec de ce projet, il nous faut retenir la mission confiée aux juristes qui traduit la très grande confiance de la Convention dans l'expertise, la capacité de travail et le civisme de deux des figures de proue du Comité de législation. Par ailleurs, cette mission, même inaboutie, esquisse les prémices d'une fonction gouvernementale confiée au Comité passé le tournant de thermidor (voir chap. V.).

\*

Aux yeux du législateur, les réformes de la propriété, de la famille et de la codification découlent des mêmes principes et sont intimement liées. Il s'agissait d'assurer, dans une époque de bouleversements politiques et sociaux sans précédent, le triomphe de la Révolution en parachevant l'œuvre des assemblées précédentes. Audacieuses, radicales, les lois de l'an II permettent à la Convention de trancher un certain nombre de paradoxes qui contribuaient au maintien de privilèges odieux et surannés aux yeux des patriotes. Avec une justesse et une constance qui semblent dignes des temps ordinaires, le Comité travaille pour donner à la société de l'an II ses fondements et ses ressorts.

Le violent réquisitoire contre la loi du 17 juillet 1793 qui abolit les restes de la féodalité, et l'injustice faite aux propriétaires de rentes foncières ; la prudence affichée au sujet des successions rétroactives ; la demande de bénéficier, pour la rédaction des travaux de classification, d'un personnel avant tout compétent sans prise en compte des positionnements politiques, sont autant d'exemples qui illustrent la volonté de ses membres de maintenir un fragile équilibre et surtout de ne pas s'éloigner, autant que faire se peut, de

ce qui leur semble le chemin du droit. Les membres du Comité furent cependant profondément divisés sur les questions les plus sensibles, comme l'illustrent les débats sur les droits de la femme mariée. Les spoliations, la rétroactivité ne reçoivent que très indirectement l'assentiment des juristes. On aurait tort de « juger » la position de ces rédacteurs scrupuleux des lois de l'an II en dehors des circonstances exceptionnelles dans lesquelles ces dernières furent votées.

## Chapitre IV : L'action du Comité de législation face à l'instauration d'un régime politique d'exception (décembre 1792 – juillet 1794)

« Plus la loi [...] est rigoureuse, moins il doit rentrer de doute sur le sort de ceux qu'elle n'atteint pas.<sup>573</sup> »

Lettre anonyme envoyée au Comité de législation le 14 floréal an II (3 mai 1794).

« Il existe deux sortes de gouvernements : le gouvernement ordinaire ; le gouvernement révolutionnaire. Le premier est le moyen de jouir de la liberté conquise et affermie. Le second est le moyen de l'affermir, en dirigeant, dans ce but, et toujours dans le même sens, les efforts du peuple.<sup>574</sup> »

Rapport de Cambacérès, président du Comité de législation, au sujet du plan général de classification des lois, 27 messidor an II (15 juillet 1794).

L'action du législateur en l'an II ne saurait être caricaturée au prisme d'une *reductio ad* « Terreur ». L'exception révolutionnaire est avant tout une construction éminemment

---

<sup>573</sup> A.N., D/III/378, lettre du 14 floréal an II (3 mai 1794).

<sup>574</sup> Rapport de Cambacérès sur le plan général de classification des lois, présenté au nom de la commission du recensement et de la rédaction des lois. *Archives parlementaires*, t. 93, p. 404, séance du 27 messidor an II (15 juillet 1794).

juridique au sein de laquelle le Comité de législation prend toute sa place. En effet, au cœur du processus d'élaboration de premières lois d'exception, puis de mise en place et de légitimation du gouvernement révolutionnaire, les juristes du Comité de législation jouent un rôle essentiel pour déterminer, ce que dans une conception wébérienne l'on pourrait définir comme le point d'équilibre entre éthique de conviction et éthique de nécessité. Il leur appartient de tracer des « lignes de démarcation », de séparer et distinguer les ennemis des citoyens, afin d'aboutir progressivement à la constitution d'un espace public dans lequel puisse naître la République.

L'objectif de ce chapitre est d'éclairer, à la lumière de ses archives, le rôle du Comité de législation au cœur de cette période de tempêtes, qui vit le vaisseau de la République maintes fois prête à sombrer sous le poids des menaces, pour reprendre des métaphores en usage à l'époque. Par son rôle de conseil juridique, le Comité s'impose comme un architecte de l'exception révolutionnaire en contribuant à la conception de mesures parmi les plus symboliques de 1793 et de l'an II alors que la sauvegarde des acquis de la Révolution rend nécessaire une dérogation à la « norme normale » au profit d'une exception politique (I). Loin de s'en tenir à une pratique « hors-sol » du droit, le Comité va progressivement s'impliquer dans le suivi de l'application de ces mesures et devient un comité au service du gouvernement révolutionnaire (II). Cependant, la multiplication des antagonismes et l'aggravation des clivages politiques divisent voire affaiblissent un comité qui semble s'effacer dans les semaines qui précèdent le 9 thermidor (III).

## **I. L'insertion du Comité de législation dans un régime politique d'exception**

La chute de la monarchie, le 10 août 1792, ouvre une des périodes les plus complexes de la Révolution. Cette période est caractérisée par des tensions et des clivages qui cristallisent encore aujourd'hui des images d'une grande violence<sup>575</sup>. Dans une atmosphère de plus en plus tendue, l'Assemblée « émancipée » cherche à définir, avec difficulté, les nouvelles

---

<sup>575</sup> Michel Biard et Marisa Linton, *Terreur ! La Révolution française face à ses démons*, Paris, Armand Colin, 2020, Introduction.

formes du gouvernement<sup>576</sup>. Le procès de l'ancien monarque est alors un véritable défi juridique pour le Comité de législation, qui se voit chargé de trancher la question de la légitimité, ou non, d'une Convention qui se fait juge de l'ancien souverain (A). En janvier, la mort physique du roi favorise la multiplication des foyers d'insurrection. La Contre-Révolution, particulièrement active dans l'Ouest de la France s'ajoute à la menace de l'ennemi extérieur. Le printemps 1793 est alors marqué par l'adoption, avec l'aide du Comité de législation, d'une série de mesures d'exception qui doivent permettre de faire face aux crises militaires et politiques qui menacent l'existence même de la République (B).

#### A. Une légalité de circonstance ? Le Comité face au procès de Louis XVI

« Louis le dernier sera-t-il jugé, ou prendra-t-on à son égard une mesure de sûreté générale ? <sup>577</sup> » Cette question, posée à la Convention par Lanjuinais, secrétaire du Comité de législation, soulève toute la difficulté d'un procès qui apparaît à la plupart des Conventionnels à la fois « hors-norme », mais aussi nécessaire pour fonder la République. En effet, passée la Révolution du 10 août, la mise en accusation du roi, dont la crédibilité était largement entamée depuis le fiasco de Varennes, apparaît comme inévitable au plus grand nombre<sup>578</sup>. Cependant, l'assise juridique de ce procès fait défaut, car dans la constitution de septembre 1791, « la personne du roi est inviolable et sacrée ». Face à cette difficulté, l'Assemblée législative se contente d'annoncer une « simple » suspension provisoire qui laisse la question en suspens et ne décide rien pour l'avenir. La Convention se tourne ensuite vers son comité pour trancher la question préliminaire, préalable à tout autre débat : est-elle légitime pour juger le roi ?

##### 1. Organiser un procès hors du droit ?

---

<sup>576</sup> Sur ces premiers jours confus, voir Michel Biard, Philippe Bourdin, Hervé Leuwers, Pierre Serna (dir.). *1792. Entrer en République*, Paris, Armand Colin, 2013, p. 9 – 19.

<sup>577</sup> *Archives parlementaires*, t. 55, p. 635, séance du 26 décembre 1792.

<sup>578</sup> C'est la thèse de Timothy Tackett. Voir Timothy Tackett, *Le roi s'enfuit, Varennes et l'origine de la Terreur*, La Découverte, 2007, p. 255 et suiv.

Le 15 octobre, le député Bourbotte réclame la mise en jugement du roi. La Convention est néanmoins dans une situation compliquée. La Constitution de 1791 proclame en effet l'inviolabilité du roi qui est donc pénalement et politiquement irresponsable<sup>579</sup>. Quant aux actes antérieurs, ils avaient été effacés par l'acceptation de la Constitution<sup>580</sup>. Face à ces difficultés, l'Assemblée demande à son comité un rapport. Il s'agit de statuer définitivement sur la possibilité de faire juger le roi par la Convention.

Les procès-verbaux du Comité ne gardent que peu de traces des discussions entre juristes. Tout juste notent-ils brièvement que, le 22 octobre, au cours d'une séance présidée par Garan de Coulon, le Comité arrête les choses suivantes : « 1° Louis doit être jugé ; 2° Louis Seize sera jugé par la Convention nationale.<sup>581</sup> » Au cours de cette même séance, Jean-Baptiste Mailhe, récemment intégré au Comité, est élu à la majorité absolue des suffrages rapporteur sur le mode d'organisation du procès<sup>582</sup>. Dès le 23 octobre, la discussion est reprise sur l'organisation du procès, preuve que l'élaboration n'est pas exclusivement réservée au rapporteur. Le 1<sup>er</sup> novembre, face aux demandes pressantes de l'Assemblée, Cambacérès répond en séance que « Le Comité a discuté pendant sept jours de cet objet il n'a pas encore pu obtenir aucun résultat », et exige de reporter à la semaine suivante le rendu des travaux<sup>583</sup>. Enfin, le 6 novembre, lorsque Mailhe présente son rapport au Comité, le procès-verbal note que : « le Comité applaudissant aux traits d'éloquence et d'érudition qui fourmillent dans ce rapport a proposé quelques changements que le rapporteur a adoptés.<sup>584</sup> »

Le rapport du Comité de législation est finalement présenté le 7 novembre à la Convention<sup>585</sup> et s'ouvre par l'exposé des travaux du Comité :

---

<sup>579</sup> Mona Ozouf et François Furet, *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris, Flammarion, 1988, p. 134.

<sup>580</sup> Albert Soboul, *Le procès de Louis XVI*, Paris, Gallimard, 1966.

<sup>581</sup> A.N., D/III/\*/54.

<sup>582</sup> A.N., D/III/\*/54, séance du 22 octobre 1792. Malheureusement, le procès-verbal de la séance du 22 octobre n'indique pas quels étaient les membres présents, et donc les députés susceptibles d'avoir placé leur confiance en Mailhe.

<sup>583</sup> *Archives parlementaires*, t. 53, p. 96, séance du 1<sup>er</sup> novembre 1792.

<sup>584</sup> A.N., D/III/\*/54.

<sup>585</sup> *Archives parlementaires*, t. 53, p. 275, séance du 7 novembre 1792.

« Louis XVI est-il jugeable pour les crimes qu'on lui impute d'avoir commis sur le trône constitutionnel ? Par qui doit-il être jugé ? Sera-t-il traduit devant des tribunaux ordinaires ? [...] Voilà les questions que votre Comité de législation a longtemps et profondément agitées. La première est la plus simple de toutes, et cependant c'est celle qui demande la plus mûre discussion. »

Conscient de l'importance du moment, Mailhe rappelle la nécessité de fonder ce procès dans le droit.

« Quoique ces questions ne doivent souffrir aucune difficulté [...] il faut les traiter avec la plus grande solennité, non pas pour Louis XVI, mais pour donner un grand exemple aux nations. Vous savez combien on a calomnié la nation anglaise sur le jugement qu'elle prononça contre Charles Stuart, non parce qu'il fut condamné à mort, mais parce que, dans ce grand procès, les formes prescrites par les lois n'avaient pas été remplies ; et voilà pourquoi les historiens, même les plus philosophes, ont calomnié le peuple anglais sur ce qu'ils appelaient, non la punition, mais l'assassinat de Charles Stuart. Ce grand exemple a été une leçon pour le Comité de législation ; il doit en être une pour vous.<sup>586</sup> »

Mais c'est surtout la question de l'inviolabilité qui est la pierre angulaire de l'argumentaire de Mailhe. Pour le juriste, la nation souveraine doit pouvoir se protéger des atteintes à sa souveraineté, et la Constitution ne peut protéger Louis sans léser la souveraineté du peuple<sup>587</sup>. Dès lors, la Convention peut juger le roi. Cependant, la jeune République ne saurait être portée sur les fonts baptismaux par l'intermédiaire d'un procès

---

<sup>586</sup> *Archives parlementaires*, t. 53, p. 8, séance du 27 octobre 1792. Il est intéressant de noter les différentes sources de légitimité mise en avant par les députés : le droit, l'histoire, la philosophie.

<sup>587</sup> Mailhe fait mine de s'interroger : « Cela veut-il dire que le roi [...] pourrait impunément s'abandonner aux passions les plus féroces ? Cela veut-il dire qu'il pourrait faire servir sa puissance constitutionnelle au renversement de la Constitution ? » Et de conclure : « Non, la nation n'était pas liée par l'inviolabilité royale ; elle ne pouvait l'être. Il n'existait pas de réciprocité entre la nation et le roi. Louis XVI n'était roi que par la Constitution. La nation était souveraine sans Constitution et sans roi. »

qui ne serait qu'une vengeance ou un assassinat. À ce titre, le rapport du Comité est avant tout un rapport de juristes, qui tranche des questions de droit<sup>588</sup> et se montre attaché au respect de la procédure judiciaire. Ainsi, le rapport demande qu'il soit fait contre Louis XVI un « acte énonciatif de ses délits ». Les pièces de l'instruction doivent en outre lui être communiquées avant son interrogatoire. Louis pourra par ailleurs choisir ses défenseurs.

Le rapport soulève dans un premier temps l'enthousiasme. La Convention décrète qu'il sera imprimé, mais aussi « traduit dans toutes les langues », envoyé aux départements, aux municipalités et aux armées de la Convention et que dix exemplaires en seront remis à chaque député. Quelques jours plus tard, ses conclusions sont cependant attaquées par Saint-Just qui considère que la procédure prévue par le Comité est à la fois trop longue et trop prudente. Le Conventionnel de l'Aisne préfère combattre le roi en ennemi que le juger en citoyen<sup>589</sup>. Il semble alors que certains députés du Comité multiplient les manœuvres dilatoires. On pourrait en effet considérer comme de semblables manœuvres la demande de Lanjuinais, le 14 novembre, de s'atteler à la question épineuse du partage égal des successions ou encore les nombreuses prises de paroles de Cambacérès qui, sur les sujets de droit civil, se lance dans de longues considérations juridiques qui rappellent toute l'importance des techniciens du droit, les dangers de l'enthousiasme, mais aussi celle d'une réflexion approfondie sur les conséquences d'une décision dans un choix qui peut paraître limpide<sup>590</sup>. Autre exemple : dans la séance du 26 décembre, Lanjuinais demande le rapport du décret qui avait constitué l'Assemblée en cour de justice. Le Conventionnel s'emporte : « Qu'on ne vienne plus nous dire : "Il faut que Louis soit jugé par les conspirateurs qui se sont déclarés hautement à cette tribune les auteurs de l'illustre journée du 10 août"<sup>591</sup>. » Ce

---

<sup>588</sup> Le contraste est frappant d'avec le rapport du député Valazé, présenté le même jour, qui s'appuie davantage sur le pathos et l'attaque *ad hominem*. André Laingui, «Le procès de Louis XVI : l'accusation et la procédure, dans Claude Goyard, Jean Imbert, Georges Flécheux (dir.), *Le bicentenaire du procès du roi*, Actes du colloque du bicentenaire, Sénat, F.-X. de Guibert, 1993, p. 46.

<sup>589</sup> Discours de Saint-Just du 13 novembre 1792, *Archives parlementaires*, t. 53, p. 390, séance du 13 novembre 1792.

<sup>590</sup> *Archives parlementaires*, t. 53, p. 406, séance du 14 novembre 1792. Ou encore : « Je demande aussi que vous preniez des mesures pour qu'à avenir vous ne décidiez pas dans l'enthousiasme une question importante. », *Archives parlementaires*, t. 55, p. 182, séance du 20 décembre 1792.

<sup>591</sup> *Archives parlementaires*, t. 55, p. 635, séance du 26 décembre 1792.

qualificatif de « conspirateur » entraîne une protestation immédiate qui force le député à se justifier.

Les querelles sur les formes judiciaires du procès puis sur le sort du roi n'épargnent pas le Comité, qui se révèle divisé. Est-ce pour cette raison qu'il est réorganisé en janvier, avant même l'issue du procès ? Au cours de la séance du 5 décembre, Azéma, qui partage alors avec Mailhe la charge de secrétaire du Comité, demande que le jugement soit prononcé au plus vite et souligne que les interrogations sur la nature du procès ne doivent pas faire oublier que ce jugement est avant tout un acte de salut public<sup>592</sup>. Cambacérès réclame alors, en pure perte, que la Convention décrète la réunion des assemblées primaires et leur demande de confirmer par leur vote un éventuel mandat de juge accordé aux députés.

## 2. Le Comité vote

On ne sait malheureusement pas ce que furent les séances du Comité de législation pendant les journées du procès. Il n'y a en effet aucun procès-verbal entre les journées du 12 et du 21 janvier. Cependant, à bien des égards, le procès du roi peut être considéré comme un marqueur de l'appartenance aux groupes politiques de la Convention, mais aussi à une certaine idée de la République et du rôle des députés. Les différents appels nominaux conduisent en effet les participants à voter individuellement et successivement à l'appel de leur nom. Ils sont, pour le procès du roi, au nombre de quatre. Le 15 janvier 1793, la Convention procède aux deux premiers afin de savoir si Louis était coupable de conspiration contre la liberté et d'attentat contre la sûreté de l'État et, dans un deuxième temps, de déterminer si ce jugement serait soumis à la ratification du peuple. Lors de la séance permanente des 16-17 janvier 1793, un troisième appel a pour but de déterminer la peine que Louis encourait. Enfin, dernier appel nominal est consacré à la question du sursis. Il a lieu le 19 janvier<sup>593</sup>.

---

<sup>592</sup> « Il n'existe pas de loi dit-on, pour le juger : mais il existe la loi de toute éternité, la suprême Loi, le salut du peuple : *salus populi suprema lex* ». *Archives parlementaires*, t. 54, p. 94, séance du 5 décembre 1792.

<sup>593</sup> Pour les résultats de ces quatre votes, l'on peut consulter Michel Biard, Philippe Bourdin, Hervé Leuwers (dir.), *Dictionnaire des Conventionnels*, à paraître. Voir aussi Serge Aberdam, Serge Bianchi,

Il est intéressant d'étudier la répartition des votes pour mieux comprendre le positionnement des membres du Comité à ce moment charnière de la Révolution<sup>594</sup>. Pour analyser le vote du Comité (voir tableau *infra*), nous avons pris en compte les réponses aux quatre appels nominaux des députés siégeant effectivement au Comité, c'est à dire présents au cours d'au moins une séance entre le 12 janvier, date de son renouvellement, et le 31 du même mois. Ce critère permet de distinguer 40 membres<sup>595</sup> parmi lesquels deux ne prennent part à aucun vote. En effet, le député de la Vendée Morison se récuse systématiquement et Jean-Baptiste Noël, refusant d'être juge et partie, ne prend pas part au vote<sup>596</sup>.

**Tableau n°1 : Vote des membres Comité de législation au cours du procès de Louis XVI**

Députés	Sur la question de la culpabilité	Sur la question de l'appel au peuple	Sur la question de la peine	Sur la question du sursis
Azéma	Oui	Non	La mort	Non
Baudran	Oui	Non	La mort	Non
Berlier	Oui	Non	La mort	Non
Bernier	Oui	Oui	Détention	Oui

Robert Demeude *et al.*, *Voter, élire pendant la Révolution française, 1789-1799. Guide pour la recherche*, Paris, CTHS Histoire, 2006, p. 542.

<sup>594</sup> Pour un cadrage méthodologique, voir Anne Simonin et Corinne Lechevant-Gomez, L'appel nominal, une technique pour la démocratie extrême (1789-1795) ?, *Annales historiques de la Révolution française*, n° 357, 2009, p. 67-101.

<sup>595</sup> Les députés Azéma, Baudran, Berlier, Bernier, Bonnesœur-Bourginière, Cambacérès, Chaillon, Charlier, Cochon-Lapparent, Corbel, Delbrel, Dumont (Louis-Philippe), Engerran-Deslandes, Garran de Coulon, Genevois, Génissieu, Jacomin, Lacroix, Laplaigne, Lanjuinais, Larivière, Le Malliaud, Legot, Lepeletier, Lesage, Lindet (Jean), Louvet, Mailhe, Merlin de Douai, Morisson, Noël, Piorry, Pons, Porcher, Philippeaux, Réguis, Saladin, Savary, Soulignac et Zangiacomi. Membre du Comité depuis le 12 janvier, le député du Calvados Legot est l'un des rares Montagnards qui, dans le procès de Louis, votèrent pour l'appel au peuple et pour la détention (préférable selon lui dans l'intérêt de la patrie). Il se prononce en outre pour le sursis.

<sup>596</sup> Jean-Baptiste Noël est un des deux seuls membres du Comité, avec Morison, à se récuser, mais pour des raisons bien différentes. Le député des Vosges souligne en effet que son fils, tué à l'ennemi, l'a été avant tout par la faute de Louis et qu'en conséquence, « la délicatesse me force à ne pas voter ».

## Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Bonnesœur-Bourginière	Oui	Oui	La mort	Oui
Cambacérés	Oui	Non	Détention	Oui
Chaillon	Oui	Oui	Détention	Oui
Charlier	Oui	Non	La mort	Non
Cochon-Lapparent	Oui	Non	La mort	Non
Corbel	Oui	Non	Détention	Non
Delbrel	Oui	Non	La mort	Non
Dumont (Louis-Philippe)	Oui	Non	La mort	Non
Engerran-Deslandes	Oui	Oui	Détention	Oui
Garran de Coulon	Oui	Oui	Détention	Oui
Genevois	Oui	Non	La mort	Non
Génissieu	Oui	Non	La mort	Oui
Jacomín	Oui	Non	La mort	Non
Lacroix	Oui	S'abstient	Détention	Non
Laplaigne	Oui	Non	La mort	Non
Lanjuinais	Oui	Oui	Détention	Oui
Larivière	S'abstient	Oui	Détention	Oui
Le Malliaud	Oui	Non	Détention	Non
Legot	Oui	Oui	Détention	Oui
Lepeletier	Oui	Non	La mort	Non
Lesage	Oui	Non	La mort	Oui
Lindet (Jean)	Oui	Non	La mort	Non
Louvet	Oui	Oui	La mort	Oui
Mailhe	Oui	Non	La mort	Oui

## Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Merlin de Douai	Oui	Non	La mort	Non
Morisson	Se récuse	Se récuse	S'abstient	S'abstient
Noël	S'abstient	Se récuse	Se récuse	Se récuse
Piorry	Oui	Non	La mort	Non
Pons de Verdun	Oui	Non	La mort	Non
Porcher	Oui	Oui	Détention	Oui
Philippeaux	Oui	Non	La mort	Non
Réguis	Oui	Oui	Détention	Oui
Saladin	Oui	Non	La mort	Non
Savary	Oui	Oui	Détention	Oui
Soulignac	Oui	Oui	Détention	Oui
Zangiacomi	Oui	Oui	Détention	Oui

Au cours du premier vote, trente-six membres du Comité se prononcent pour la culpabilité. La décision est presque unanime alors qu'à cette première question, 642 députés sur les 718 présents ce jour répondirent par l'affirmative.

Le deuxième vote divise cependant bien davantage. Quatorze votants se prononcent en faveur de la ratification par le peuple. Vingt-trois s'y opposent.

C'est sur le troisième appel nominal, qui porte sur la peine à prononcer, que les lignes de fractures sont les plus visibles. Les différences entre les membres sont en effet profondes, comme l'illustrent les prises de positions de Cambacérès et d'Azéma. Le premier, s'il juge le roi coupable, souligne que « Si Louis eût été conduit devant le tribunal que je présidais, j'aurais ouvert le Code pénal et je l'aurais condamné aux peines établies par la loi contre les conspirateurs ». Le second ne s'encombre pas des subtilités juridiques parmi lesquelles Cambacérès trouve si bien son chemin. Il déclare : « Louis a été déclaré convaincu du crime de conspiration. Il est question d'appliquer une peine. La peine contre les conspirateurs est la peine de mort ; je vote pour la mort. » À l'issue de ce troisième appel nominal, vingt-deux votent la mort, immédiate ou avec sursis, seize se prononcent pour la détention.

Enfin, lors du dernier vote, le 19 janvier, dix-huit membres se prononcent pour le sursis<sup>597</sup>, vingt contre<sup>598</sup>. Là aussi, les membres apparaissent particulièrement divisés. Près de la moitié se ralliant à la solution « prudente » voire clémente du sursis qui laisserait un temps la vie sauve au roi, alors que dans le même temps, leurs collègues de la Convention écartent définitivement cette perspective.

Le procès du roi apparaît donc comme un véritable « baptême du feu » pour le Comité de la Convention. Alors que les dissensions sont particulièrement fortes, que le gouvernement du pays reste à définir, le Comité, à travers son rapporteur Mailhe, vient sanctionner la légitimité d'un procès qui achève de tourner définitivement la page de la monarchie constitutionnelle. Les discussions parfois houleuses qui vont suivre, tout comme l'affirmation des différentes mouvances politiques en quête d'hégémonie, ont un impact sur le Comité qui apparaît divisé sur le sort à réserver au roi. Bien que divisés, ses membres, en rupture avec leurs collègues, s'orientent *in fine* majoritairement vers une solution plus clémente, qui aurait permis de ne pas trancher, de repousser pour l'avenir la mort physique du roi. La prudence de la plupart des membres du Comité ne les protège pas pour autant de la brutalité des antagonismes politiques qui vont s'exacerber à partir de l'année 1793. Le 20 janvier, au soir même du vote qui condamne à mort le roi, un de ses membres, Lepeletier de Saint-Fargeau, est assassiné au Palais-Royal par un ancien membre de la garde constitutionnelle.

## B. Coopérer aux « lois de sang », le tournant du printemps 1793

Les premiers mois du nouveau régime révèlent les difficultés d'une transition freinée par le renouvellement à l'automne 1792 de nombreuses administrations élues sous la monarchie constitutionnelle<sup>599</sup>. Dans le même temps, l'arrivée des mauvaises nouvelles de l'Ouest et du

<sup>597</sup> Les députés Bernier, Bonnesœur-Bourguinière, Cambacérès, Chaillon, Delbrel. Dumont, Engerran-Deslandes, Garran de Coulon, Génissieu, Lacroix, Lanjuinais, Larivière, Le Malliaud, Legot, Lesage, Louvet, Mailhe, Porcher, Réguis, Savary, Soulignac et Zangiacomi

<sup>598</sup> Les députés Azéma, Baudran, Berlier, Charlier, Cochon-Lapparent, Corbel, Genevois, Jacomin, Laplaigne, Lepeletier, Lindet, Merlin de Douai, Piorry, Pons, Philippeaux, Saladin.

<sup>599</sup> Elisabeth Liris, De la République officieuse aux républiques officielles, dans Michel Vovelle et Raymonde Monnier (dir.), *Révolution et République ; l'exception française*, Paris, Kimé, 1994, p. 366. Voir aussi Gaïd

Nord à partir de mars 1793 incite la Convention à légiférer au plus vite sur le cas des « ennemis » de la Révolution au nom du devoir sacré et impérieux des Conventionnels de « préserver le salut de la France et la sûreté des citoyens<sup>600</sup> ». Dès lors, à l'idée d'une législation des Lumières, s'incarnant dans la volonté générale et exprimée par la raison, se superpose progressivement un ordre révolutionnaire qui déroge à l'ordre constitutionnel<sup>601</sup>. Cette démarche, appelée à fonder la République, se met en place au printemps 1793 avec les premières lois d'exception. La création du Tribunal révolutionnaire, l'adoption du décret de la mise hors de la loi ou encore, quelques mois plus tard, la loi des suspects, amènent le Comité de législation à structurer un nouvel écheciveau, « une seconde justice<sup>602</sup> », destinée à sanctionner les ennemis de la Révolution.

### 1. Le Comité, maître d'œuvre du Tribunal révolutionnaire

Le 9 mars, les députés Tallien et Bentabole évoquent à l'Assemblée l'idée de la création d'un tribunal qui viendrait conforter tous les bons citoyens qui ont foi dans la Révolution. Les discussions sont houleuses. Lanjuinais demande le renvoi de cette proposition au Comité de législation<sup>603</sup> et s'emporte contre l'idée même d'un tribunal d'exception : « il foule aux pieds tout ce que vous avez écrit dans la Déclaration des droits et tout ce qui avait semblé jusqu'à ce jour la base inébranlable et intangible de votre Code civil et de votre législation criminelle. » Au terme des échanges, la Convention décrète cependant le principe de l'établissement d'un tribunal criminel extraordinaire et charge son Comité de législation de lui présenter dans les vingt-quatre heures un projet d'organisation.

---

Andro, *Une génération au service de l'État. Étude prosopographique des procureurs généraux syndics de la Révolution française (1780-1830)*, Paris, SER, 2015.

<sup>600</sup> Laurent Brassart, « Devenir républicain pendant l'été 1792. Quelques itinéraires individuels », dans la France septentrionale, dans Michel Biard, Philippe Bourdin, Hervé Leuwers, Pierre Serna (dir.), *1792. Entrer en République*, op. cit., p. 170.

<sup>601</sup> Nous reprenons ici l'analyse de Julien Boudon. Voir Julien Boudon, *Les Jacobins. Une traduction des principes de Jean-Jacques Rousseau*, Paris, L.G.D.J., 2006, p. 212.

<sup>602</sup> Jean-Louis Halpérin, *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la révolution (1790 – 1799)*, Paris, L.G.D.J., 1987, p. 142.

<sup>603</sup> *Archives parlementaires*, t. 60, p. 4, séance du 9 mars 1793. Une intervention qui soulève, d'après le compte rendu de la séance, « de violentes interventions et murmures sur la Montagne. »

Dès le lendemain, le procès-verbal du Comité précise que ses membres se sont réunis « extraordinairement pendant la séance de la Convention nationale ». Il s'agit pour les titulaires présents<sup>604</sup>, toujours selon cette source, de travailler au plus vite à l'organisation d'un tribunal chargé « de défendre et d'affirmer la Révolution » et « qui ne soit pas censé entrer dans le plan et l'organisation de l'ordre judiciaire. » Au cours de cette séance, le Comité propose que le tribunal soit doté de jurés de jugement. Ces derniers, précise le Comité dans son projet, seront choisis parmi les citoyens désignés comme haut-jurés dans la Haute Cour nationale. Le Comité montre ici son attachement à l'une des institutions qui incarne peut-être davantage que toute autre les idéaux de la Révolution et tente de sauvegarder, malgré l'urgence et la gravité de la situation, l'héritage des Lumières et de la Constituante<sup>605</sup>.

Le projet est ensuite introduit le 10 mars par Cambacérès qui, vraisemblablement soucieux de faire oublier l'ambiguïté de son vote lors du procès du ci-devant roi, se fait l'ardent défenseur des mesures d'exception<sup>606</sup>. « Que l'action et l'exécution soient dans la même main et qu'on ne vienne pas dire que la tyrannie n'est que la confusion des pouvoirs », lance-t-il à ses collègues. Cependant, au cours de la discussion qui s'ensuit, aucun membre du Comité n'intervient pour défendre ou condamner le tribunal. Tout juste Pons demande-t-il que les fabricateurs d'assignats soient compris au nombre des conspirateurs jugés par le tribunal<sup>607</sup>. Encore une fois, le Comité apparaît divisé. Lanjuinais se dresse, tout comme ses collègues girondins, contre un tribunal qu'il assimile à une nouvelle inquisition. Sa réaction apparaît d'autant plus compréhensible que la veille au soir à Paris, les imprimeries girondines de la rue Tiquetonne sont attaquées, les presses brisées. Quelques jours plus tard, au cours

---

<sup>604</sup> Lors de la séance les députés de la Gironde et de la Plaine sont très largement maîtres de la séance : Cambacérès préside, Lesage, Garan de Coulon et Saladin sont désignés pour rédiger le rapport. Voir A.N., D/III/\*/55.

<sup>605</sup> « S'il est une institution qui incarna à la fois les idéaux sublimes et la réalité versatile de la Convention pendant la révolution, ce fut bien la procédure par juré », note Robert Allen dans son ouvrage *Les tribunaux criminels sous la révolution et l'Empire, 1792 – 1811*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005, p. 10. Voir aussi sur cette institution Bernard Schanpper, *Le jury criminel*, dans Robert Badinter (dir.), *Une autre justice. Contribution à l'histoire de la justice sous la Révolution*, Paris, Fayard, 1989, p. 150.

<sup>606</sup> *Archives parlementaires*, t. 60. p. 59, séance du 10 mars 1793.

<sup>607</sup> *Archives parlementaires*, t. 60. p. 61, séance du 10 mars 1793.

de la séance du 12 mars, Billaud-Varenne accuse Lesage : « Lorsqu'au Comité de législation, la discussion fut ouverte sur l'organisation du tribunal, Lesage dit qu'il était malheureux d'être l'organe du Comité pour l'organisation d'un pareil tribunal », quant à Buzot, il aurait souligné, toujours d'après Billaud-Varenne que « puisque les assassins le forçaient de coopérer à cette loi de sang, il aimerait autant qu'on supprimât les jurés »<sup>608</sup>. Buzot, qui prend la parole quelques instants après, ne le contredit pas. Enfin, Joseph Delaunay, membre du Comité depuis le mois d'octobre, rejoint aux côtés de ses collègues girondins l'éphémère commission des six qui, entre le 13 mars 1793 et sa suppression le 2 avril, tente de ralentir l'activité du tribunal en évitant qu'il ne s'autosaisisse.

Au terme de cette séance du 10 mars, et après avoir entendu une proposition satisfaisante de Robert Lindet, la Convention n'en vote pas moins la création du tribunal criminel extraordinaire destiné à réprimer « toute entreprise contre-révolutionnaire » et « tout attentat contre la liberté, l'égalité, l'unité et l'indivisibilité de la République ». Les accusés, en raison de forfaits présumés, devaient avant tout être jugés révolutionnairement, c'est à dire promptement et ce bien que les taux d'acquiescement sont néanmoins élevés jusqu'à l'automne de cette même année, comme le souligne plusieurs études<sup>609</sup>. Se met néanmoins progressivement en branle une « seconde justice », une justice extraordinaire fondée sur la suprématie du Tribunal révolutionnaire de Paris qui devient dès lors le « premier tribunal de la République » et s'installe dans les locaux jusque-là occupés par le Tribunal de cassation<sup>610</sup>.

Entre le 10 mars et la mise en branle du Tribunal en avril 1793, le Comité de législation affine les dispositions et le fonctionnement de cette instance d'exception. Au cours de sa séance du 26 mars, le député de l'Eure Louis-Jacques Savary, qui fut également juge suppléant au Tribunal de cassation présente, au nom du Comité, un projet de décret sur

---

<sup>608</sup> *Archives parlementaires*, t. 60, p. 128, séance du 12 mars 1793.

<sup>609</sup> Voir Anne Simonin, « Les acquittés de la Grande Terreur : Réflexions sur l'amitié dans la République », dans *Les politiques de la Terreur : 1793-1794*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008, p. 183 – 205, mais aussi Robert Allen, *Les tribunaux criminels sous la Révolution et l'Empire : 1792-1811*, op. cit., p. 232 et Antoine Boulant, *Le Tribunal révolutionnaire, punir les ennemis du peuple*, Paris, Perrin, 2018, p. 13-33.

<sup>610</sup> Jean-Louis Halpérin, *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la révolution (1790 – 1799)*, op. cit., p. 143.

l'organisation du tribunal révolutionnaire. Au terme de ce rapport, il est décidé que c'est à la Convention de décider si un procès en cours pour crimes contre la nation doit être transféré au Tribunal criminel extraordinaire révolutionnaire. Ce même rapport précise que les individus qui siégeront au tribunal conserveront leurs places pendant qu'ils rempliront ces fonctions. Cette disposition est particulièrement importante. Elle permet s'assurer les services d'un jury certes patriote et jacobin, mais aussi d'hommes aptes à siéger dans le tribunal le plus important de la République.

Les interventions du Comité dans la structuration du tribunal se poursuivent bien après sa mise en activité. Le 26 avril, à la suite d'un mémoire du président du tribunal, le Comité de législation propose un projet de décret sur le traitement des garçons de bureaux, greffiers, huissiers et fixe même un cadre aux frais de traduction qui seront dorénavant avancés par le greffier et payés comme frais de justice<sup>611</sup>. Le 5 septembre, Merlin de Douai, afin de garantir l'efficacité du tribunal et de répondre aux attentes formulées par les sections de Paris et les envoyés des départements lors de la séance du 12 août 1793, propose dans un rapport présenté au nom du Comité<sup>612</sup> une nouvelle division du tribunal en quatre sections ainsi qu'une augmentation du nombre de ses juges. Ces derniers passent alors de cinq à seize. Le nombre de jurés passe lui de douze à soixante<sup>613</sup>. Tous sont nommés par la Convention. Cette augmentation exponentielle du personnel du tribunal s'inscrit dans un contexte de vives tensions à Paris, alors que la Convention est sommée par les commissaires des 48 sections d'accélérer l'arrestation des suspects et le jugement des contre-révolutionnaires. Il s'agit d'éviter que le peuple ne fasse justice lui-même. Les massacres de septembre sont bien entendu dans tous les esprits. Enfin, le 17 septembre, alors qu'est votée la « loi des suspects » (voir infra), la Convention, sur rapport de son Comité de législation, décide d'accorder à son tribunal des moyens supplémentaires, à la charge de la trésorerie nationale,

---

<sup>611</sup> A. N., D/III/380, séance du 26 avril 1792.

<sup>612</sup> Décret du 5 septembre 1793 portant que le tribunal extraordinaire sera divisé en quatre sections. *Coll. Baudouin*, vol. 41, p. 30.

<sup>613</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 17, p. 112, séance du 6 septembre 1793.

ainsi qu'une seconde salle d'audience. Le nombre des huissiers est porté de six à huit ; celui des garçons de bureau de quatre à six<sup>614</sup>.

La création du tribunal du 10 mars ne paraît cependant pas suffisante pour juguler la multiplication des foyers contre-révolutionnaires. Rapidement, la dégradation de la situation militaire pousse les Conventionnels à simplifier la procédure juridique et la mise en accusation.

## **2. La mise hors de la loi, entre principes juridiques et conjoncture politique**

Le 19 mars 1793, la répression politique contre les participants aux émeutes relatives au recrutement militaire est accentuée par une loi de circonstance adoptée sur rapport du Comité de législation. Cette mesure, une véritable « arme juridique », est au cœur de la thèse d'Éric de Mari<sup>615</sup>. Généralisée le 27 mars 1793 à tous les ennemis de la Révolution, cette disposition vient accentuer la répression politique.

Cette mesure peut paraître nécessaire. En effet, au printemps 1793, un profond ressentiment couve dans l'Ouest de la France, alimenté par la mort du roi et la multiplication de mesures perçues comme antireligieuses<sup>616</sup>. Dans le même temps, et malgré la proclamation de la « patrie en danger » le 24 février, la Convention échoue à recruter les 300 000 hommes qui devaient se porter au-devant de la première coalition qui menace les frontières de la jeune République. Enfin, la volonté de la Convention est peu, ou mal appliquée dans le pays. C'est ainsi que l'engorgement des tribunaux conduit les administrateurs du département de Maine-et-Loire à s'adresser à la Convention pour demander aux députés d'« abrégier les formes de procédure à tenir contre les prisonniers » et de rendre pour cela « un décret qui, momentanément et seulement pour régler les troubles dont il s'agit, accorde au département de Maine-et-Loire un tribunal

---

<sup>614</sup> Décret du 14 septembre 1793 relatif au mode d'exécution de celui du 5 présent mois, qui divise le tribunal criminel extraordinaire en cinq sections. *Coll. Baudouin*, vol. 41, p. 160.

<sup>615</sup> Éric de Mari, *La mise hors de la loi sous la Révolution française (19 mars 1793–9 thermidor An 2) : une étude juridictionnelle et institutionnelle*, thèse, Paris, L.G.D.J., 2015.

<sup>616</sup> Sur les débuts de la guerre de Vendée, voir Jean-Clément Martin, *La Guerre de Vendée, 1793-1800*, Paris, Seuil, 2014 [1<sup>er</sup> éd. 1987], p. 29 – 57.

d'abréviation.<sup>617</sup> » « Tribunal d'abréviation », le terme est fort, mais demande à être précisé. La Convention se tourne alors, une nouvelle fois et dans l'urgence, vers son Comité de législation afin qu'il propose, dès le lendemain, un projet de décret qui permettrait de répondre à cette demande.

Le 10 mars, conformément à la demande de l'Assemblée, Cambacérès prend la parole pour présenter la réponse de son comité. S'il semble vouloir distancier le Comité de cette mesure, il lui apporte néanmoins un soutien franc, qui tranche avec ses positions souvent louvoyantes. Conscient que le texte qu'il s'apprête à présenter se distingue par sa sévérité, le député de l'Hérault se presse de dédouaner les auteurs du rapport : « Ce projet contient des mesures sévères : il en coûte à votre comité de vous les proposer ». Cambacérès rappelle cependant que l'exceptionnalité du moment justifie cette approche rigoriste, si éloignée des « lois douces et bienfaitantes » qui occupent d'habitude l'activité du Comité. Le rapporteur souligne en outre, avec un ton presque sentencieux que vient appuyer son autorité de juriste que « les circonstances sont pressantes, et vous n'oublierez pas que les circonstances commandent presque toujours aux décisions »<sup>618</sup>. Le rapporteur ne s'en cache pas, la mise hors de la loi est dans une grande mesure une loi de circonstance, rompant avec les idéaux des Lumières et des Constituants qui faisaient de la loi un outil universel, intemporel et restrictif (voir chap. I)<sup>619</sup>.

Cambacérès rappelle enfin, au sujet de ces mesures d'exception, qu'« il sera pénible pour vous de les adopter », comme, laisse-t-il entendre, il a été difficile pour les membres du Comité de les rédiger et pour lui de les défendre. Après cette prise de parole, la Convention accepte le rapport de son comité et décrète que « Ceux qui sont ou seront prévenus d'avoir pris part aux révoltes ou émeutes contre-révolutionnaires qui ont éclaté ou éclateraient à

---

<sup>617</sup> *Archives parlementaires*, t. 60, p. 318.

<sup>618</sup> On se rapproche ici fortement des mots utilisés dans le procès-verbal de la séance du 20 décembre 1792 au cours de laquelle est débattue la loi sur les émigrés. Celui-ci, en décembre, conclut la séance de manière prémonitoire en arguant à propos du texte à venir qu'il s'agit d'« une loi révolutionnaire de circonstance, difficile, impossible à faire parfaite et juste dans tous les cas. » A. N., D/III/54, séance du 20 décembre 1792.

<sup>619</sup> Sur le difficile maintien, à ce stade, des formes juridiques, voir Éric de Mari, *La mise hors de la loi sous la Révolution française (19 mars 1793–9 thermidor An 2) : une étude juridictionnelle et institutionnelle*, op. cit., p. 29-31 et p. 297.

l'époque du recrutement, dans les différents départements de la République, et ceux qui auraient pris ou prendraient la cocarde blanche, ou tout autre signe de rébellion, sont hors de la loi. En conséquence, ils ne peuvent profiter des dispositions des lois concernant la procédure criminelle et de l'institution des jurés.<sup>620</sup> »

Le juriste montpelliérain, tout comme ses collègues du Comité, espérait peut-être que le texte serait davantage débattu, formalisé et peut-être nuancé lors de la séance, ce qui ne fut pas le cas. La fermeté de la Convention est sans appel. Pour nuancer ce qui pourrait, hâtivement, être présenté comme une reculade, sinon une capitulation du Comité de législation, il faut souligner — outre la multiplication des périls intérieurs et extérieurs qui nécessitent de mettre en contexte cette décision — le délai particulièrement court donné par la Convention à son comité. Ce délai d'une journée ne laissait guère la possibilité de rédiger un texte nuancé. Cambacérès reconnaît lui-même que « ce projet a été fait à la hâte et arrêté en quelques heures ».

### 3. La loi des suspects, la sévérité à l'ordre du jour

La loi des suspects s'inscrit dans un contexte particulièrement troublé marqué par le souvenir des massacres de prisons de septembre 1792 et l'exclusion progressive, depuis les journées du 31 mai et du 2 juin 1793, de toute opposition à la mouvance montagnarde. Les révoltes « fédéralistes » de l'été ont en outre conduit à la multiplication des foyers insurrectionnels sur tout le territoire, alors que des villes comme Lyon, Marseille ou Toulon se dressent ouvertement contre l'autorité de la Convention. La multiplicité des foyers de tension met en jeu l'existence même de la république et alimente la crise de subsistance ainsi que son corollaire inévitable : la spéculation. La Convention devient alors la cible du mécontentement populaire. On l'accuse de ne pas agir, d'abandonner la cause révolutionnaire, de mépriser les plus humbles. Enragés, hébertistes, sections

---

<sup>620</sup> Décret du 19 mars 1793 qui met hors de la loi les prévenus d'avoir pris part aux révoltes ou émeutes contre-révolutionnaires. *Coll. Baudouin*, vol. 35, p. 448-449 et *Archives parlementaires*, t. 60, p. 331, séance du 19 mars 1793 et Éric de Mari, *La mise hors de la loi sous la Révolution française (19 mars 1793–9 thermidor An 2) : une étude juridictionnelle et institutionnelle*, op. cit., p. 183 – 195.

révolutionnaires de Paris rivalisent d'imagination pour pointer du doigt les « traîtres » qui refuseraient d'agir dans l'intérêt de la Révolution. Le 12 août 1793, au nom des envoyés des départements réunis à Paris pour présenter à la Convention le résultat du référendum sur la constitution adoptée en août, le citoyen Claude Royer vient demander l'arrestation de tous les suspects. « Soyez terribles, mais sauvez la liberté » demande-t-il aux députés<sup>621</sup>.

C'est dans ce contexte que, le 12 août, Danton et son collègue Legendre proposent et obtiennent l'arrestation de tous les suspects<sup>622</sup>. Une des décisions les plus emblématiques de la Convention tient en une phrase : « La Convention nationale, sur la proposition d'un membre, décrète que tous les gens suspects seront mis en état d'arrestation ; renvoie au Comité de législation pour présenter incessamment le mode d'exécution. » Rien n'est dit du dispositif, de la définition des « gens suspects »<sup>623</sup>, des modalités pratiques de la mise en

---

<sup>621</sup> Sur cette journée, voir Annie Jourdan, « La journée du 5 septembre 1793. La terreur a-t-elle été à l'ordre du jour ? », dans Hervé Leuwers et Michel Biard (dir.), *Visages de la Terreur : L'exception politique de l'an II*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 49.

<sup>622</sup> Décret du 12 août 1793 qui ordonne l'arrestation des gens suspects. *Coll. Baudouin*, vol. 40, p. 120.

<sup>623</sup> L'expression est néanmoins déjà employée dans les assemblées précédentes. L'utilisation de l'inventaire numérique de la collection Baudouin permet en effet de relever de nombreuses occurrences de ce terme avant le 17 septembre. On le retrouve ainsi une première fois dans la loi sur la police municipale et correctionnelle du 19 – 22 juillet 1791 pour désigner des individus en marge, les « gens sans aveu » et « malintentionnés » (loi du 19 – 22 juillet 1791 relative à l'organisation d'une police municipale et correctionnelle, titre 1, art. 3). Une seconde fois dans le décret du 29 novembre 1791 relatif aux troubles suscités par les ecclésiastiques n'ayant pas prêté serment déclare que « les ecclésiastiques qui auront refusé de prêter serment seront, par ce refus ou par cette rétractation même, réputés suspects de révolte contre la loi et de mauvaise intention contre la patrie ». (Décret du 29 décembre 1791 relatif aux troubles excités sous prétexte de religion, et aux ecclésiastiques qui ont prêté ou refusé le serment, *Coll. Duvergier*, t. 4, p. 40). Ce décret, voté après un rapport du Comité de législation de l'Assemblée législative, donne au terme de suspect tout le sens qui sera repris par le Comité de la Convention. Il s'agit de poursuivre une catégorie d'individus accusés d'hostilité à la Révolution et dont le « statut » constituerait une circonstance aggravante. Sous la Convention, le terme de « suspect » est ainsi utilisé dans le décret adopté le 26 mars 1793, qui prévoit que « les conseils généraux des communes pourront faire désarmer les autres personnes reconnues suspectes » (art. 2) ou encore que « Les personnes désignées par la présente loi, et reconnues comme suspectes, qui, après avoir été désarmées, seront trouvées saisies de nouvelles armes, seront de nouveau désarmées et punies de six mois de détention. » (art. 5). Le décret du 2 juin 1793 relatif aux mouvements contre-révolutionnaires qui avaient éclaté dans le département de la Lozère, instaure lui un régime juridique propre aux suspects. Il est prévu que « les autorités constituées, dans toute l'étendue de la République, seront tenues de faire saisir et mettre en état d'arrestation toutes les personnes suspectes d'aristocratie et d'incivisme. »

œuvre de cette volonté. C'est au Comité qu'il revient de présenter un mode d'exécution, ce qu'il fera en moins d'un mois.

Les membres du Comité se mettent en effet immédiatement au travail et, lors de la séance du 16 août, choisissent Merlin de Douai comme rapporteur<sup>624</sup>. Trois jours plus tard, celui-ci présente au Comité un premier projet, dont le texte ne nous est malheureusement pas parvenu<sup>625</sup>. Peut-être fatigué par la charge de travail, ou bien soucieux de ne pas être le seul à porter la responsabilité de cette loi, Merlin reçoit le même jour l'aide de ses collègues Nicolas Hentz et Louis-Bernard Guyton-Morveau<sup>626</sup>. Quelques jours plus tard, le 31 août, la version définitive du travail de Merlin est présentée à la Convention. Jugée trop tiède, la proposition du Comité de législation est mal accueillie. Le Comité est sommé de revoir sa copie.

Après cette première tentative infructueuse le 31 août, la version définitive du travail de Merlin est présentée à la Convention le 17 septembre, alors que la Convention doit à tout prix reprendre le contrôle de la lutte contre les ennemis de la République, afin d'éviter de multiplier les massacres qui ont secoué la capitale et certaines villes de province au début du mois. Le texte du Comité permet à cette répression légale de prendre forme en venant préciser la notion jusque-là très malléable de « suspect »<sup>627</sup>.

L'article 2 du décret amendé par la Convention précise ainsi que sont suspect « 1° ceux qui, soit par leur conduite, soit par leurs relations, soit par leurs propos ou leurs écrits, se sont montrés partisans de la tyrannie ou du fédéralisme, et ennemis de la liberté ; 2° ceux qui ne pourront pas justifier, de la manière prescrite par la loi du 21 mars dernier, de leurs

---

<sup>624</sup> A.N. D/III/\*/55, séance du 16 août 1793.

<sup>625</sup> Hervé Leuwers, *Un juriste en politique, Merlin de Douai (1754-1838)*, Arras, Artois Presses Université, 1996, p. 77.

<sup>626</sup> Guyton-Morveau est adjoint au Comité de législation le 22 juillet 1793 à la demande de Cambacérès. *Archives parlementaires*, t. 72, p. 321, séance du 22 juillet 1793.

<sup>627</sup> L'absence totale de définition du terme « suspect » avant le 17 septembre, si elle peut se faire au préjudice du justiciable, se fait aussi, comme le relève Bourdon, au préjudice de la Révolution et des patriotes. Le député souligne en effet le 5 septembre que « dans certaines villes, des administrations perfides abusant de la loi ont fait enfermer les meilleurs patriotes comme suspects, parce qu'elles craignaient leur surveillance ; mais quand elles seront composées de sans-culottes, elles établiront partout des comités de salut public qui feront les listes d'aristocrates et des gens vraiment suspects. » *Archives parlementaires*, t. 73, p. 417, séance du 5 septembre 1793.

moyens d'exister, et de l'acquiescement de leurs devoirs civiques ; 3<sup>o</sup> ceux à qui il a été refusé des certificats de civisme ; 4<sup>o</sup> les fonctionnaires publics suspendus ou destitués de leurs fonctions par la Convention nationale, et non réintégrés, notamment ceux qui ont été ou doivent être destitués en vertu de la loi du 14 août dernier ; 5<sup>o</sup> ceux des ci-devant nobles, ensemble les maris, les femmes, les pères, mères, fils ou filles, frères ou sœurs, et agents d'émigrés, qui n'ont pas constamment manifesté leur attachement à la Révolution ; 6<sup>o</sup> ceux qui ont émigré dans l'intervalle du premier juillet 1789 à la publication de la loi du 8 avril 1792, quoiqu'ils soient rentrés en France dans le délai fixé par cette loi, ou précédemment<sup>628</sup> ».

Cette mesure, préparée par le Comité, s'inscrit bien dans l'exceptionnalité, c'est-à-dire dans la rupture nécessaire face à l'urgence de la nécessité. Elle vient rompre avec les droits fondamentaux des justiciables. Ainsi, la loi des suspects revient sur la volonté affichée par la Convention de faire preuve de clémence envers les émigrés qui, après avoir quitté le territoire national, s'étaient ravisés dans les délais prévus par la loi du 30 mars – 8 avril 1792. La loi des suspects impose leur arrestation « quoiqu'ils soient rentrés en France dans le délai fixé par cette loi, ou précédemment » (art. 2). Par ailleurs, si ce texte a le mérite de préciser la notion de suspect, certains éléments restent flous et alimentent le risque d'une incrimination davantage catégorielle plutôt que fondée sur l'intention véritable de nuire à la Révolution. La définition du terme « noble » est esquivée dans ce décret. Il appartient aux comités de surveillance de définir qui est véritablement noble, et donc, comme le souligne très justement Éric de Mari, de réussir dans une entreprise devant laquelle l'Ancien Régime avait souvent renoncé<sup>629</sup>.

La non-prise en compte des intentions, la rétroactivité et, *in fine*, l'insécurité juridique que provoque une telle mesure comptent parmi les éléments qui, tout en s'inscrivant pleinement dans la dynamique de l'exception, participent à construire la légende noire de la révolution et de ses juristes<sup>630</sup>. Il nous semble cependant impossible que ces dispositions ne

---

<sup>628</sup> Décret du 17 septembre 1793 qui ordonne l'arrestation des personnes suspects. *Coll. Baudouin*, vol. 41, p. 92.

<sup>629</sup> Éric de Mari, *La mise hors de la loi sous la Révolution française (19 mars 1793–9 thermidor An 2) : une étude juridictionnelle et institutionnelle*, op. cit., p. 412.

<sup>630</sup> Réputation particulièrement entretenue dans les écrits du 19<sup>e</sup> siècle. Adolphe Thiers, dans son *Histoire de la Révolution française*, l'utilise pour condamner la politique de la Convention : « loi des suspects, une

heurtent pas la sensibilité de grands juriconsultes comme Merlin ou Cambacérès. Tout comme pour le décret de la mise hors de la loi, il serait sans doute plus judicieux d'évoquer le souhait des députés de présenter un texte suffisamment large pour ne pas être accusé de « modérantisme » ou, à l'inverse, d'apporter du crédit au discours des « enragés », tout en laissant aux députés la responsabilité d'en définir les termes et la mise en œuvre au cours de la séance. Un moyen en somme de se protéger, d'offrir à la Convention un cadre juridique qui permet de ne pas trancher sur le fond et de fixer plus tard, une fois les passions retombées, les tenants et aboutissants de cette mesure d'exception<sup>631</sup>.

Ainsi, dans un contexte particulièrement dramatique du printemps et de l'été 1793, les rapports du Comité de législation définissent ou accompagnent la mise en place des grandes mesures de salut public destinées à sauver la Révolution, à enraciner une République que ses nombreux ennemis exècrent. Ces rapports, débattus en séance puis adoptés sous forme de décret, viennent donner une assise juridique à un nouveau droit pénal politique destiné à frapper, à terrifier, les ennemis de la République. Le Comité, comme architecte des grandes lois pénales parmi les plus emblématiques de cette année 1793, contribue à la formalisation juridique de l'exception politique.

## II. Le Comité de législation et l'instauration d'un gouvernement d'exception

C'est un euphémisme de dire qu'à l'automne 1793, le sort de la jeune République demeure bien incertain. La déroute des armées comme la multiplication des foyers insurrectionnels se sont accentuées. À Paris, la Convention siège sous la pression des sans-culottes qui voient dans le récent « scandale » de la Compagnie des Indes une preuve de la corruption de l'Assemblée dont certains membres seraient complices d'un ténébreux «

---

loi révolutionnaire, qui, dans l'impuissance d'atteindre les vrais coupables, frappait en masse, et commettait toutes les injustices propres aux lois de cette espèce. » Voir Adolphe Thiers, *Histoire de la Révolution française*, Paris, Adolphe Wallen, 1836, p. 534.

<sup>631</sup> Ainsi, peu après l'adoption de la loi du 19 mars, la Convention adopte le 10 mai, sur proposition de Danton, un « décret de clémence » qui restreint, pour un temps, la peine portée par la loi du 19 mars aux seuls chefs et instigateurs des révoltés. Décret du 10 mai 1793 concernant les chefs et instigateurs des révoltés, *Coll. Baudouin*, vol. 37, p. 88.

complot de l'étranger »<sup>632</sup>. Malgré les sévères mesures prises depuis le printemps, la Convention n'arrive pas à imposer sa volonté, à s'assurer de la rapide et adéquate mise en œuvre de ses décrets. La république paraît d'autant plus fragile, que de vastes pans du territoire échappent à l'autorité des députés. Dès lors, le 10 octobre 1793, lors d'une séance bien connue, la Convention décrète au terme d'un rapport présenté par Saint-Just que la constitution de 1793 ne sera appliquée qu'après la signature de la paix et que, jusque-là, le gouvernement sera révolutionnaire. Quelques semaines plus tard, le 14 frimaire (4 décembre), la Convention adopte un long décret qui fixe les modalités pratiques de ce gouvernement.

La raison d'être de ce gouvernement est de réaffirmer la centralité législative de la Convention, c'est-à-dire de mettre fin aux initiatives jugées anarchiques, de diffuser et de faire appliquer sans délai la volonté de l'Assemblée. Dans cette perspective, le Comité de législation va jouer un rôle important. Régulièrement sollicités au sujet de l'exécution des décrets de la Convention, ses membres contribuent à faire connaître la loi et suivre sa mise en application (A). Par ailleurs, les réponses qu'il adresse lui permettent d'affirmer le contrôle de la Convention sur une administration dont la fidélité et l'efficacité ne sauraient être mises en question (B). Enfin, le Comité ne se cantonne pas au domaine du droit et de son application. Ses membres s'investissent aussi pleinement dans la lutte contre les ennemis de la Révolution (C).

#### **A. Faire connaître la loi d'exception et suivre sa mise en application**

La mise en branle de l'exception révolutionnaire, qui s'amorce avec le décret d'octobre, participe d'une prise de conscience plus large : celle que la Révolution ne peut aboutir si la volonté de la Convention n'est pas appliquée dans les départements. Or les lois d'exception, régulièrement adoptées dans l'urgence, nécessitent souvent des précisions ultérieures sur leurs modalités d'application, précisions pour lesquelles le Comité est régulièrement sollicité

---

<sup>632</sup> Elizabeth Cross, « L'anatomie d'un scandale : l'Affaire de la Compagnie des Indes revisitée (1793-1794) », dans Michel Biard, Philippe Bourdin, Hervé Leuwers, et Alain Tourret (dir.), *Vertu et politique : Les pratiques des législateurs (1789-2014)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 251-264.

(1). Il s'agit plus particulièrement de préciser les exceptions qui peuvent être faites aux incriminations souvent larges de la Convention, afin d'éviter que la répression des mouvements contre-révolutionnaires ne se transforme en terreur aveugle et indiscriminée

(2). C'est par cette première mission que l'on peut considérer que le Comité de législation, bien qu'il ne soit pas mentionné explicitement dans le décret de frimaire, s'impose néanmoins comme un élément important dans la mise en place de la législation d'exception.

### 1. Diffuser et préciser les modalités d'application de la loi révolutionnaire

Le 10 octobre 1793, alors qu'il présente au nom du Comité de salut public son rapport sur la nécessité de déclarer le gouvernement de la France révolutionnaire jusqu'à la paix, Saint-Just déclare à ses collègues : « votre sagesse et le juste courroux des patriotes n'ont pas encore vaincu la malignité qui, partout, combat le peuple et la révolution : les lois sont révolutionnaires, ceux qui les exécutent ne le sont pas <sup>633</sup> ». Le constat est sans appel. Alors que se multiplient les menaces, les Conventionnels avaient pleinement conscience que la volonté de l'Assemblée restait souvent lettre morte faute d'un dispositif cohérent et complet permettant d'appliquer la loi.

Ce constat de Saint-Just émane d'une situation qui dure depuis plusieurs mois déjà. Dès le 28 mars 1793, le Convention décrétait que son Comité de législation lui présenterait sous trois jours un rapport sur le mode de simplifier et d'accélérer l'envoi des lois aux agents chargés de leur exécution<sup>634</sup>. Nous n'avons cependant pas connaissance des travaux que le Comité aurait effectués après ce décret. Le décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), qui précise le mode de fonctionnement du gouvernement révolutionnaire, crée lui une Commission de l'envoi des lois ainsi qu'un *Bulletin* destiné à diffuser et faire connaître au plus vite la volonté du législateur. Si le gouvernement est révolutionnaire, c'est avant tout dans la rapidité d'exécution des décisions de la Convention. Un courrier du citoyen Daubigny, adjoint au ministre de la Guerre, adressé au Comité de législation rappelle ainsi : Le

---

<sup>633</sup> *Archives parlementaires*, t. 71, p. 343, séance du 10 octobre 1793.

<sup>634</sup> Décret du 28 mars 1793 pour accélérer l'envoi des lois aux agents chargés de leur exécution, *Coll. Baudouin*, vol. 35, p. 510.

gouvernement de la République est révolutionnaire jusqu'à la paix. Le délai pour l'exécution des lois et des mesures de salut public seront fixes ; la violation des délais sera punie comme un attentat à la liberté.<sup>635</sup> »

Le 12 nivôse an II (1<sup>er</sup> janvier 1794), un rapport du Comité présenté par Merlin vient préciser les modalités de l'envoi à faire aux tribunaux révolutionnaires des lois qui les concernent. Le rapport précise que c'est au ministre de la Justice de faire parvenir aux tribunaux les textes qui les concernent, et ce « jusqu'à l'organisation du gouvernement provisoire ». C'est encore sur un rapport de son comité que, le 18 messidor an II (6 juillet 1794), la Convention décrète que le Comité des pétitions et correspondance adressera à l'avenir à tous les tribunaux de la République ainsi qu'aux juges de paix les bulletins des séances de la Convention nationale. La contribution la plus significative du Comité de législation à la diffusion et à l'exécution rapide de lois d'exception de l'an II est peut-être le rapport de Merlin (voir annexe n°7), présenté à la Convention le 2 thermidor an II (20 juillet 1794), qui amène l'Assemblée à décréter que, dorénavant, « nul acte public ne pourra, dans quelque partie que ce soit du territoire de la République, être écrit qu'en langue française.<sup>636</sup> » La mesure est politique, alimentée par la crainte d'une contre-révolution portée par les parlars régionaux et les langues étrangères. Par ailleurs, les décisions de la Convention, les jugements, les actes des fonctionnaires publics sont dorénavant moins soumis aux aléas de la traduction et donc de l'interprétation alors qu'un même texte est utilisé pour tous les citoyens sur l'ensemble du territoire national. Une peine de six mois de prison assortie d'une destitution immédiate est prévue dans le rapport du Comité pour les agents qui continueraient à utiliser les idiomes locaux<sup>637</sup>.

Le Comité est par ailleurs régulièrement sollicité pour préciser les modalités d'application des grandes lois révolutionnaires de l'an II afin de hâter leur mise en œuvre. Les modalités d'application de la loi du 17 juillet 1793 concernant le brûlement des titres sont plusieurs fois

---

<sup>635</sup> A.N., D/III/318, lettre du 11 germinal an II (31 mars 1794).

<sup>636</sup> Dans son intervention, Merlin, sans concessions, parle d'« idiomes barbares », d'« usages monstrueux », *Archives parlementaires*, t. 93, p. 368, séance du 2 thermidor an II (20 juillet 1794).

<sup>637</sup> Sur la politique de la langue en Révolution, il faut consulter les travaux de Jacques Guilhaumou et dernièrement Jacques Guilhaumou, « La langue politique et la Révolution française », *Langage et société*, n° 113, 2005/3, p. 63 - 92.

renvoyées au Comité (voir chap. IV). De même, le 12 août 1793, alors que la Convention nationale décrète que « tous les gens suspects seront mis en état d'arrestation », c'est au Comité, et plus précisément à Merlin, qu'il revient de préciser le mode d'exécution de cette loi. Le Comité est aussi une cheville ouvrière du vaste programme de confiscation et de redistribution mis en place en ventôse an II, une des décisions parmi les plus radicales et les plus emblématiques de la Convention de l'an II. En effet, le 8 ventôse an II (26 février 1794), Saint-Just, dans un discours passé à la postérité, prend la parole pour dénoncer les inégalités et l'indigence d'une partie du peuple. « L'opulence est dans les mains d'un assez grand nombre d'ennemis de la Révolution [...] Les biens des conspirateurs sont là pour les malheureux. Les malheureux sont les puissants de la terre » souligne avec véhémence le député de l'Aisne. La Convention, sensible à ce discours, ainsi qu'aux demandes pressantes des sans-culottes et hébertistes, adopte un premier décret qui ordonne à toutes les communes de dresser la liste des patriotes indigents<sup>638</sup>.

Par la suite, c'est au Comité de législation qu'il appartient de définir les modalités concrètes de ce vaste plan de redistribution, ce qu'il fera en deux temps. Un premier rapport est présenté lors de la séance du 9 ventôse an II (27 février 1794)<sup>639</sup>. Ce texte apporte des solutions concrètes au problème des créances des émigrés, afin de ne pas léser, dans la confiscation de leurs biens, les patriotes qui avaient accordé leur confiance aux « conspirateurs ». Le comité propose en outre la création d'un vaste inventaire des biens que la République pourrait saisir, proposition retenue par la Convention qui décrète alors qu'il sera « formé des listes particulières des Anglais, des Espagnols et des princes étrangers en guerre avec la République ou au service de ses ennemis, qui ont en France des biens, soit meubles, soit immeubles, ou des créances [et que] Ces listes seront faites par les municipalités respectives dans l'arrondissement desquelles ils possèdent des biens ou des créances, et elles indiqueront ces créances et ces biens. » (art. 2) Enfin, les agents nationaux

---

<sup>638</sup> Décret du 13 ventôse an II (3 mars 1794) relatif à la confection d'un état des patriotes indigents, et aux renseignements à fournir par les comités de surveillance sur la conduite des détenus depuis le mois de mai 1789, *Coll. Baudouin*, vol. 47, p. 141 – 142.

<sup>639</sup> Décret du 9 ventôse an II (27 février 1793) relatif aux créances sur les ennemis de la République, les émigrés, les déportés, les prêtres reclus et les personnes mises hors de la loi, ou condamnées par jugement emportant confiscation des biens. *Coll. Baudouin*, vol. 47, p. 110.

seront tenus « d'adresser tous les mois à l'administration de leurs départements, à l'administrateur des domaines nationaux et à la régie nationale de l'enregistrement et des domaines, les nouveaux renseignements qu'ils se seront procurés sur les biens et créances » (art. 4). Ce premier rapport, est complété, le 22 ventôse (12 mars) par un deuxième texte présenté quelques jours après deux décrets du 8 ventôse an II (26 février 1794) et du 13 ventôse an II (3 mars 1794) qui prévoyaient la confiscation des biens des ennemis de la République et leur transfert aux patriotes indigents. Dans ce rapport, Bézard propose au nom du Comité de législation treize articles supplémentaires qui donnent les modalités précises de la confiscation des biens des ecclésiastiques condamnés, déportés ou reclus<sup>640</sup>.

Le Comité est aussi fréquemment sollicité par les administrations ainsi que par les comités de gouvernement afin de préciser les modalités d'application des nombreuses lois qui s'appliquent contre les ennemis de la Révolution. Le Comité de salut public, qui s'impose progressivement comme un point nodal de la centralité administrative, ne s'en dessaisit pas moins régulièrement de dossiers au profit de ses homologues du Comité de législation. Ainsi, le 29 messidor an II (17 juillet 1794), le Comité de salut public est sollicité par l'accusateur près le Tribunal de l'armée des côtes de Brest qui lui demande si c'est bien l'accusateur militaire qui doit dresser l'acte d'accusation contre les « Chouans »<sup>641</sup>. Ne s'estimant pas compétent pour interpréter cette loi pénale, les députés décident d'un renvoi à leurs homologues du Comité de législation. Contacté par les administrations ou par les comités de la Convention, le Comité de législation ne procède cependant pas à une « interprétation des décrets », mais rappelle aux agents les obligations qui leur incombent et les textes qui encadrent ces obligations. En ce sens, il assure la coordination de l'activité des autorités constituées et des fonctionnaires publics et s'impose en cela comme un acteur important dans la mise en œuvre de la volonté de la Convention.

Par ses travaux, le Comité s'impose en outre comme un acteur important dans l'organisation d'une nouvelle hiérarchie judiciaire apte à répondre efficacement et sévèrement à l'urgence de la nécessité. Ainsi, le Comité précise et affine les compétences

---

<sup>640</sup> Décret du 22 ventôse an II (12 mars 1793) sur la confiscation des biens des ecclésiastiques déportés ou reclus et relatif à la suppression des titres cléricaux. *Coll. Baudouin*, vol. 47, p. 207.

<sup>641</sup> A.N., AF/II/205, p. 1732, n°2.

des différents tribunaux afin qu'ils puissent répondre aux exigences de la Révolution. Ainsi, le 30 frimaire an II (20 décembre 1793), quelques jours après la proclamation du gouvernement révolutionnaire, Merlin de Douai présente un rapport à la Convention sur le mode de procéder, dans les tribunaux criminels des départements, à l'égard de prévenus d'embauchage, de complicité d'émigration, de fabrication, de distribution ou d'introduction de faux assignats. Ce projet, qui considère « qu'il importe d'assimiler à la procédure observée dans le Tribunal révolutionnaire établi à Paris celle qui doit être suivie dans les tribunaux criminels de départements<sup>642</sup> », est adopté sans modification. Aligné sur les procédures parisiennes, le fonctionnement de la justice révolutionnaire est précisé et homogène sur l'ensemble du territoire national. Plus tard, le 22 nivôse (11 janvier 1794), la Convention, après avoir entendu le rapport de Merlin de Douai au nom de son Comité de législation, décrète que lorsqu'un tribunal criminel est investi, par un arrêté formel des représentants du peuple, de l'autorité nécessaire pour juger un prévenu de crimes contre-révolutionnaires, « il ne doit pas hésiter de le juger effectivement, quoiqu'il s'agisse de crimes dont la connaissance ne lui est pas attribuée par les lois générales de la République<sup>643</sup> ». Les tribunaux criminels des départements peuvent dès lors, sans attendre, juger les délits contre-révolutionnaires et faire face aux circonstances « graves, urgentes et impérieuses » mentionnées dans le rapport de Merlin.

Une correspondance quotidienne avec les autorités locales permet par ailleurs de rappeler régulièrement les exigences du gouvernement révolutionnaire ainsi que la nécessité d'une application rapide et homogène de la volonté de la Convention. Les clubs patriotiques et les sociétés populaires sont fréquemment sollicités dans cette perspective, d'autant plus qu'un arrêté du Comité de salut public en date du 16 frimaire an II (6 décembre 1793)<sup>644</sup> fait de ces sociétés populaires les dépositaires de l'envoi des lois dans les localités. Dans sa correspondance, le Comité cherche tout particulièrement à assurer l'exécution uniforme de

<sup>642</sup> *Archives parlementaires*, t. 82, p. 13, séance du 30 frimaire an II (20 décembre 1793).

<sup>643</sup> Décret du 22 nivôse an II (11 janvier 1793) portant que les tribunaux criminels peuvent connaître des délits contre-révolutionnaires, en vertu d'attributions à eux faites par les représentants du peuple. *Coll. Baudouin*, vol. 45, p. 232.

<sup>644</sup> Alphonse Aulard, *Recueil des actes du Comité de salut public avec la correspondance officielle des représentants en mission et le registre du Conseil exécutif provisoire*, t. 8, p. 388.

la volonté de la Convention. Le 16 ventôse an II (6 mars 1794), les titulaires du Comité écrivent aux membres de la société populaire de Saint-Omer « c'est par l'uniformité des principes et la réunion de tous les efforts que le peuple français jouira du bonheur qui lui est assuré par sa Constitution<sup>645</sup> ». En cas où les sociétés populaires feraient preuve d'un zèle excessif, le Comité n'hésite pas à intervenir pour garantir le maintien de l'unité et de la cohérence de l'action du gouvernement révolutionnaire. Le 29 floréal an II (18 mai 1794), il s'adresse fermement à la société populaire de Limoges : « vous avez dans votre sein un comité révolutionnaire qui entre autres mesures illégales et dangereuses a fait adopter celle d'envoyer aux armées tous les citoyens depuis 18 ans jusqu'à 40. Il importe au bien public, citoyens, que vous ne fassiez plus subsister ce comité », et de rajouter : « Si les sociétés populaires au moyen d'un comité par lequel souvent le choix de la société serait influencé, surpassaient en action ce que les autorités constituées font dans le gouvernement il n'y aurait plus ni unité, ni garant, ni force, ni ensemble dans le gouvernement. Je retire ce qu'il peut y avoir de vicieux en retenant tout ce qui est bon pour lui donner plus de force, voilà sans doute vos principes et vous en êtes trop pénétrés pour qu'il soit nécessaire de leur donner de plus long développement.<sup>646</sup> »

Une fois les lois publiées et diffusées sur le territoire, il est assez fréquent que des erreurs de rédaction y soient relevées. C'est là aussi souvent vers son Comité de législation que se tourne la Convention pour parfaire le texte de loi qui ne doit comporter aucune erreur. Il en est ainsi par deux fois lors de la seule journée du 16 nivôse an II (5 janvier 1794). Un premier décret, adopté sur rapport du Comité de législation, vient rectifier « quelques erreurs » qui se sont glissées dans la rédaction de la loi du nivôse relative aux congrégationnaires<sup>647</sup>. Un deuxième vient quant à lui « rétablir une erreur qui s'est glissée dans la rédaction du décret

---

<sup>645</sup> A.N., D/III/\*/51.

<sup>646</sup> A.N., D/III/\*/51, lettre du 29 floréal an II (18 mai 1794).

<sup>647</sup> La Convention décrète que « dans l'article premier, après les mots, *les filles ou femmes attachées aux ci-devant congrégations*, il sera ajouté ceux-ci : *et ordres religieux* ; Que, dans l'article II, les termes, *toutes celles*, seront substitués par *ceux, toutes personnes* ; les mots *4 août* par *14 août* ; qu'à la suite de cet article il sera ajouté : *ainsi que celles dont les pensions de retraite ne seroient pas encore réglées, et qui le seront à l'avenir* ; qu'enfin, dans l'article V, le mot *religieuse* sera retranché. » Décret du 16 nivôse an II (5 janvier 1794) portant rectification de quelques erreurs qui se sont glissées dans la rédaction de la loi du 9 de ce mois, relative aux filles ou femmes ci-devant congrégationnaires, *Coll. Baudouin*, vol. 45, p. 128.

du 30 vendémiaire » concernant les prêtres insermentés<sup>648</sup>. Le Comité, soucieux de la perfection du texte, va même jusqu'à traquer les erreurs des copistes. C'est sur un rapport de son Comité de législation que la Convention est amenée à corriger son décret du 21 floréal (10 mai) sur les assignats<sup>649</sup>. Il en va de même concernant l'article 9 de la loi du 2 nivôse an II (22 décembre 1793), relative aux jurés<sup>650</sup>, mais aussi de l'article 25, section première, titre II, de la seconde partie du Code pénal où « la disjonctive a été, par erreur de copiste, substituée à la conjonctive.<sup>651</sup> »

Le Comité de législation œuvre donc à préciser et diffuser la volonté de la Convention dans un contexte où les mesures, aussi fortes que peu précises, se multiplient au risque d'être mal ou peu mises en application. Dans cette dynamique, le Comité œuvre tout particulièrement à statuer sur les exceptions afin que la lutte contre les ennemis de la Révolution ne soit pas une répression indiscriminée.

## 2. Statuer sur les exceptions

Dans sa thèse, Samuel Marlot souligne que la législation de l'an II sur les émigrés, les prêtres réfractaires, ou les étrangers faisait émerger une notion centrale du gouvernement d'exception révolutionnaire : la notion d'incrimination catégorielle<sup>652</sup>. Ces différentes lois adoptent en effet des mesures répressives contre des catégories d'ennemis, sans précisément définir un acte délictuel ou criminel, mais bien au nom du salut public et de la défense de la République. L'objectif est avant tout de se protéger contre des individus auxquels il incombe bien souvent d'apporter eux-mêmes la preuve de leur innocence et de leur attachement à la République.

---

<sup>648</sup> La Convention décrète que « dans l'article XI de ladite loi, au lieu de, *les dispositions de l'article II*, il sera dit : *les dispositions de l'article IV*. » Décret du 16 nivôse an II (5 janvier 1794) qui rétablit une erreur qui s'est glissée dans la rédaction du décret du 30 vendémiaire, concernant les prêtres insermentés. *Coll. Baudouin*, vol.45, p. 128.

<sup>649</sup> *Archives parlementaires*, t. 92, p. 223, séance du 2 prairial an II (22 mai 1794).

<sup>650</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 46, p. 153.

<sup>651</sup> *Coll. Baudouin*, vol. 51, p. 83.

<sup>652</sup> Samuel Marlot, *Les lois révolutionnaires 11 août 1792 — 22 prairial an II*, thèse de doctorat en histoire du droit, Université Paris II, 2009, p. 157.

Dans cette perspective, le Comité de législation est amené à trancher fréquemment sur les demandes qui lui sont présentées concernant des cas particuliers d'individus qui, par leurs origines sociales ou leur vie antérieure à la Révolution, étaient dorénavant assimilés à des suspects. D'ailleurs, si les archives du Comité de la série D III des Archives nationales concernent en très grande partie l'activité du Comité en l'an III et en l'an IV, les demandes d'exception aux lois révolutionnaires de l'an II représentent une quantité importante des documents dont nous disposons pour comprendre son activité avant la « rupture » de fructidor. Pas moins de cinq cartons sont entièrement dédiés à ces procédures<sup>653</sup>. En germinal, floréal et prairial de l'an II, des particuliers appartenant aux diverses catégories suspects décident en effet d'écrire, souvent de manière anonyme, au Comité de législation, pour plaider leur cause. D'autres requêtes sont transmises au Comité par l'Assemblée ou par les comités de gouvernement.

Le 9 messidor an II (27 juin 1794), les procès-verbaux du Comité évoquent trois projets de décret visant à faire rayer de la liste des émigrés un « défenseur de la Patrie » qui a tardé à justifier sa résidence, un artiste inscrit en dépit de l'exception prévue en faveur de sa profession dans la loi du 28 mars 1793 et un président du tribunal de département ayant tardé à fournir un certificat de résidence<sup>654</sup>. Ces trois demandes sont envoyées par des individus visés par la loi du 28 mars 1793 sur les émigrés<sup>655</sup>. Malgré les demandes pressantes de certains membres du Comité, et notamment de Saladin (*voir infra*), aucune exception n'est en effet prévue à cette loi qui condamne « en bloc » les émigrés<sup>656</sup>. Autre exemple : l'incrimination catégorielle qui, par la loi du 1<sup>er</sup> août 1793, fait de tous les étrangers des pays

---

<sup>653</sup> A.N., D/III/373 -377.

<sup>654</sup> A.N., D/III/\*/56.

<sup>655</sup> Sur cette loi, nous nous permettons ici de renvoyer à notre article, « Penser la loi et en débattre sous la Convention : le travail du Comité de législation et la loi sur les émigrés du 28 mars 1793 », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 396, 2019/2, p. 3-20.

<sup>656</sup> Il s'agit donc bien là d'une loi d'exception. Le vote d'un châtement qui vise la catégorie des émigrés « en bloc » du seul fait objectif de leur départ, sans considération des motifs et des agissements des absents, vient en effet battre en brèche un des fondements de la justice héritée du Code pénal de 1791 : la nécessité d'une infraction personnelle et intentionnelle. Voir aussi Germain Sicard, *De la Réforme libérale à l'absolutisme révolutionnaire : le citoyen et la nation (1789-1794)* dans *L'individu face au pouvoir*, Recueil de la société Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, Bruxelles, L. Dessain et Tolra, 1988, p. 685.

avec lesquels la République est en guerre des suspects<sup>657</sup>, conduit les administrateurs du département du Bas-Rhin à écrire au Comité afin d'intercéder en faveur d'étrangers qui vivent en France depuis 18 ans et qui ont 15 enfants (sic) donc quatorze nés en France<sup>658</sup>.

Le plus grand nombre de demandes concerne cependant le décret du 27 germinal an II (16 avril 1794) qui impose la sortie de Paris, des places fortes ou des villes maritimes à « tout noble » et même à ceux qui « sans être nobles suivant les idées ou les règles de l'ancien régime, ont usurpé ou acheté les titres ou les privilèges de la noblesse, et ceux qui auraient plaidé ou fabriqué de faux titres pour se les faire attribuer<sup>659</sup> ». Or, dans le cas du décret du 27 germinal, la définition de noble pose un véritable problème. Robespierre est lui-même obligé d'intervenir en admettant que les mesures englobent « une infinité de personnes » difficiles à expulser massivement, et d'ajouter, qu' « on ne peut ranger dans la même classe le vil intrigant [et] l'homme qui n'a eu qu'à un moment la velléité d'être noble.<sup>660</sup> »

Alors même que le décret du 27 germinal prévoyait que les demandes d'exceptions seraient renvoyées au Comité de salut public<sup>661</sup>, c'est bien le Comité législation qui se retrouve rapidement assailli de demandes. Certaines sont signées comme celle du 5 floréal an II (24 avril 1794) du citoyen Barbier qui, s'il « avoue franchement » avoir été qualifié dans

---

<sup>657</sup> Décret du 1<sup>er</sup> août 1793 portant que les étrangers non domiciliés en France, avant le 14 juillet 1789, seront mis en état d'arrestation. *Coll. Duvergier*, t. 6, p. 67. Saint-Just souligne, dans son discours du 25 vendémiaire an II (10 octobre 1793) que les mesures contre les étrangers sont adoptées par dérogation à un ordre juridique établi, au nom du salut public : « Il est impossible que l'utilité des rapports du droit des gens soit toujours réciproque. Nous n'avons dû considérer premièrement que notre patrie. On peut vouloir du bien à tous les peuples de la terre, mais on ne peut, en effet, faire du bien qu'à son pays. » Et d'ajouter : « Ce décret que vous avez rendu, l'a-t-il été contre les Anglais ? Je dis non. Ce décret, vous l'avez rendu pour le bien de la République. » *Archives parlementaires*, t. 76, p. 639, séance du 25 vendémiaire an II (10 octobre 1793).

<sup>658</sup> A.N., D/III/374.

<sup>659</sup> Décret du 27 germinal an II (16 avril 1794) concernant la répression des conspirateurs, l'éloignement des ex-nobles, des étrangers, et la police générale de la République. *Coll. Duvergier*, vol. 46, p. 206. Voir aussi sur ce décret, Patrice Higonnet, *Class, ideology, and the rights of the nobles during the French Revolution*, Oxford, Clarendon Press, 1981, p. 136.

<sup>660</sup> Samuel Marlot, *Les lois révolutionnaires 11 août 1792 — 22 prairial an II*, op. cit., p. 258. Peut-être s'agit-il aussi pour l'Incorruptible, en cette période où les relations se dégradent, d'une façon de se distinguer de la radicalité de ses collègues Charlier et Tallien qui, eux, ne souhaitaient aucun aménagement au décret.

<sup>661</sup> « Les exceptions relatives aux nobles et étrangers militaires sont renvoyées au Comité de salut public, comme mesure de gouvernement. » (Art. 9.)

les actes de famille du titre d'écuyer, plaide la méprise et demande à ne pas être compris dans le décret sur les ex-nobles<sup>662</sup>. Le baron de Beaudraps, fait quant à lui parvenir son extrait de baptême pour prouver son âge (74 ans), et sollicite pour lui et sa famille le droit de rester en France. La citoyenne Barrat, veuve d'un ci-devant noble interrogé, elle, directement le Comité : « puis-je être comprise dans la loi du 27 germinal ? » Preuve de confiance, sa lettre est signée et mentionne son adresse. Le citoyen Claude Batissier, ci-devant écuyer, dit lui avoir déjà écrit à Robespierre. « À cette exception prêt [l'usage du terme d'écuyer], l'unique qualité que j'ai prise depuis 1789 n'a été que citoyen de Paris [souligné dans le texte] », affirme-t-il au Comité. Prudent, un citoyen anonyme écrit lui au Comité pour signaler qu'il pourrait apparaître comme noble sur certains documents, mais cela entièrement à son insu. En effet, souligne-t-il : « Bien des gens peuvent avoir figuré comme témoins, parents ou amis dans des actes qui leur étaient étrangers et notamment dans des contrats de mariage ; où la vanité des parties intéressées aimante à s'entourer de gens qualifiés, aurait pu s'ajouter à celle des signataires, et ces derniers qui souvent ont signé des pages en blanc pourrait être inquiétés pour des qualifications qui leur auraient été données à leur insu », et d'ajouter, inquiet : « La formule de hors-la-loi paraît donner à tout citoyen le droit de poignarder celui qu'elle désigne. Ne pourrait-elle pas dans son exécution favoriser la haine et les vengeances privées, ou conduire l'ignorant à commettre un homicide involontaire ?<sup>663</sup> »

Pour la plupart, ces courriers ne sont pas signés. Le refus de ce recours équivaldrait en effet à une condamnation explicite, à une injonction au départ. On peut par ailleurs formuler l'hypothèse que ces demandes, qui n'attendaient pas de réponses, visaient avant tout à révéler au législateur les faiblesses de son texte et à l'encourager à le modifier. Peut-être faut-il voir, dans cette « législation par le bas », une des origines des décrets du 2 et du 6 floréal an II (21 et 25 avril 1794) qui viennent préciser les modalités d'application de la loi. Le 14 floréal l'an II (3 mai 1794) une lettre, là aussi anonyme demande ainsi au Comité si la loi du 27 germinal s'applique aux citoyens qui ont dans un premier temps pris la qualification d'écuyer pendant qu'ils occupaient des charges qui leur donnaient la noblesse personnelle,

---

<sup>662</sup> A.N., D/III/373, pour l'ensemble des cas mentionnés ici.

<sup>663</sup> A.N., D/III/378, lettre du 4 floréal l'an II (23 avril 1794).

mais ont ensuite vendu ces charges<sup>664</sup>. L'auteur de ce courrier presse le Comité de répondre par la négative, et conclut par une formule éloquente : « Si le Comité se décide, comme on n'en peut douter parce qu'il est juste, on le supplie de le déclarer avec insertion au Bulletin et dans les journaux. Plus la loi du 27 germinal est rigoureuse, moins il doit rentrer de doute sur le sort de ceux qu'elle n'atteint pas. »

Lorsqu'il ne tranche pas lui-même sur les exceptions, le Comité s'en remet aux administrateurs. Sa correspondance régulière permet de sonder l'esprit public dans les départements, d'alimenter une surveillance constante de l'administration, et *in fine* de construire un maillage étroit au service du gouvernement révolutionnaire.

## B. Contrôler l'administration pendant le gouvernement d'exception

Le décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) attribue la « surveillance » de l'application des mesures révolutionnaires aux administrations de district, et « l'application » de ces mesures aux membres des municipalités et comités de surveillance. Cependant, dès le printemps 1793, le Comité de législation contribue à forger une législation sévère visant ceux qui auraient volontairement ou non trahi la Révolution (1). Le Comité n'hésite d'ailleurs pas à sanctionner lui-même les fautifs (2).

### 1. Une législation sévère

La volonté de contrôle de l'administration est ancienne. L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen établit le droit qu'a la société de « demander compte à tout agent public de son administration ». L'une après l'autre, les Assemblées révolutionnaires firent en outre preuve, à l'encontre des salariés des administrations et de leur chef, d'une « hostilité vigilante<sup>665</sup> ». Si l'appareil répressif déployé n'est jamais aussi développé que celui

---

<sup>664</sup> A.N., D/III/378. Lettre du 14 floréal l'an II (3 mai 1794).

<sup>665</sup> Jean-Pierre Machelon, « L'administration sous la Révolution française : Entre l'exécutif et le législatif », *La Revue administrative*, vol. 44, n° 261, 1991, p. 209.

qui vise les étrangers ou les suspects<sup>666</sup>, l'entrée dans un gouvernement d'exception porte à son paroxysme la volonté de contrôler les autorités intermédiaires qui pourraient faire obstacle à la circulation des informations et des lois entre les députés et leurs mandataires. Le 14 août 1793, Barère s'empare à la tribune : « les escadres de l'Espagnol et de l'Anglais cernent nos côtes dans les deux mers. Les hordes espagnoles et piémontaises attaquent les Alpes et les Pyrénées. Les brigands de l'Autriche et de la Prusse pillent nos cités et dévastent la frontière du nord. L'Anglais sème partout l'or et les trahisons. Les fanatiques redoublent d'efforts. Les royalistes font des sectaires. La Vendée déchire le sein de la patrie. Les administrations secouent de nouveaux brandons de la guerre civile. »<sup>667</sup> La méfiance est à son comble.

Dans cette perspective, le Comité de législation s'implique tout particulièrement dans le contrôle des agents de l'État qui exercent une « portion de la puissance publique<sup>668</sup> », à l'exemple des notaires, des juges, des membres des administrations locales et des députés eux-mêmes<sup>669</sup>. Représentants de la puissance public et garants de l'efficacité du gouvernement révolutionnaire, tous se doivent d'être irréprochables, au risque d'encourir les peines les plus sévères. C'est d'ailleurs, entre autres chefs d'accusation, comme « fonctionnaire et citoyen » qu'est décrété d'arrestation le député Charles-Nicolas Osselin, membre du Comité de législation, accusé d'avoir prêté secours et protection à une émigrée au lieu de concourir à l'exécution stricte des lois relatives aux émigrés<sup>670</sup>.

L'article 1 du décret du 10 mars 1793, préparé par le Comité de législation, précise que le Tribunal criminel extraordinaire pourra connaître de tous les types d'accusés, y compris

---

<sup>666</sup> Samuel Marlot, *Les lois révolutionnaires 11 août 1792 - 22 prairial an II*, op. cit., p. 278 et Jean-Louis Halpérin, *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la révolution (1790 - 1799)*, op. cit., p. 142.

<sup>667</sup> *Archives parlementaires*, t. 72, p. 157, séance du 14 août 1793. Nous soulignons.

<sup>668</sup> Anne Simonin, *Le Déshonneur dans la République. Une histoire de l'indignité 1791-1958*, Paris, Grasset, 2008, p. 229.

<sup>669</sup> Julien Boudon, dans sa thèse, ajoute également les commis, les employés de bureau, les secrétaires de la Convention ou les employés des diverses administrations, tout en soulignant que ces agents inférieurs du gouvernement sont uniquement fonctionnaires, et non fonctionnaires publics. Voir Julien Boudon, *Les Jacobins, une traduction idéologique et institutionnelle des principes de Jean-Jacques Rousseau 1789-1794*, Université Paris II, p. 279-280.

<sup>670</sup> Acte d'accusation contre Charles-Nicolas Osselin, le 27 brumaire an II (17 novembre 1793), *Coll. Baudouin*, vol. 43, p. 208. Osselin est guillotiné à Paris le 8 messidor an II (26 juin 1794).

des « fonctionnaires civils ou militaires, ou simples citoyens.<sup>671</sup> » Les mesures se multiplient et se font plus sévères à l'automne, alors que le territoire est envahi par les armées coalisées. Ainsi, le 7 puis le 17 septembre 1793, deux décrets présentés par Merlin de Douai au nom du Comité de législation prévoient des sanctions spécifiques pour les Français employés au service de la République qui continueraient de servir dans les zones envahies par l'ennemi et ne seraient pas rentrés « aussitôt dans le territoire non envahi de la République »<sup>672</sup>. À la manière des émigrés ou des prêtres réfractaires, le second décret, présenté le même jour que la loi des suspects, prévoit que leurs biens « sont confisqués au profit de la République »<sup>673</sup>. D'une grande sévérité, le rapport du 7 septembre est surtout marqué du sceau de l'exception dans la mesure où il condamne rétroactivement les fonctionnaires qui « ont accepté » des fonctions publiques au service de l'ennemi.

Peut-être pris d'un remords, le Comité va cependant tenter de tempérer, quelques semaines plus tard, cette rétroactivité. Le mode d'application de la loi du 7 septembre est en effet précisé le 26 frimaire an II (16 décembre 1793) par Merlin<sup>674</sup>. Si la sévérité reste indéniablement à l'ordre du jour, Merlin introduit dans son décret un système d'excuses qui permet à un agent suspect de se justifier. Celui-ci peut en effet, d'après les articles 3 et 8 de son rapport, mettre en avant la contrainte et la force majeure qui l'auraient empêché de rejoindre, dans les plus brefs délais, le territoire de la République. Le Comité lui offre cette possibilité, à condition néanmoins de pouvoir joindre à ces éléments « celle d'un patriotisme publiquement reconnu ». Douze jours après la grande loi d'organisation du gouvernement révolutionnaire, et alors même que le front militaire est particulièrement fragile en cet automne 1793, cette mesure de tempérance peut surprendre.

---

<sup>671</sup> Antoine Boulant, *Le Tribunal révolutionnaire : Punir les ennemis du peuple*, op. cit. , p. 20 – 27.

<sup>672</sup> Décret du 17 septembre 1793 additionnel à celui du 7 de ce mois, relatif aux Français qui auraient exercé des emplois dans les lieux envahis par les puissances étrangères. *Coll. Baudouin*, vol. 41, p. 185.

<sup>673</sup> Décret du 7 septembre 1793 qui déclare traîtres à la patrie, et met hors de la loi, les Français qui ont accepté ou accepteraient des fonctions publiques dans les parties du territoire français envahies par l'ennemi. *Coll. Baudouin*, vol. 41, p. 78.

<sup>674</sup> Décret du 26 frimaire an II (16 décembre 1793) qui détermine le mode de procéder à l'égard des individus qui ont trahi la patrie, dans les parties du territoire de la République envahies par l'ennemi. *Coll. Baudouin*, vol. 44, p. 223.

La méfiance reste néanmoins de mise, et le Comité est sollicité pour préparer d'autres décrets répressifs qui viennent sanctionner tout fonctionnaire négligent, et donc suspect. Le 12 septembre 1793, un décret adopté sur rapport du Comité de législation enjoint ainsi à tout fonctionnaire public destitué de s'éloigner à vingt lieues de Paris, des frontières et des armées<sup>675</sup>. Le fonctionnaire destitué devient ici suspect par nature. Par la suite, le 19 vendémiaire an II (10 octobre 1793), le Comité présente un rapport qui sanctionne spécifiquement les fonctionnaires négligents. Son projet porte en effet que tous les meubles, immeubles et créances qui appartiennent aux sujets du roi de Grande-Bretagne sont confisqués au profit de la République. L'article six prévoit que tout agent qui serait convaincu de négligence dans l'application des mesures serait condamné à dix années de fer. Cette sévérité contre les fonctionnaires négligents va croissant alors que se multiplient les menaces. Ainsi, le 12 brumaire an II (3 novembre 1793), Florent-Guiot, député de la Côte-d'Or, présente au nom du Comité de législation un rapport et un projet de décret sur les cas des geôliers qui seraient complices de l'évasion de leurs prisonniers. D'une grande sévérité<sup>676</sup> ce projet qui prévoit la peine de mort pour les agents coupables de négligence est adopté sans modifications. Il est ainsi prévu que « Lorsqu'il s'évadera une personne détenue, les geôliers, gardiens, gendarmes ou tous autres qui étaient préposés à sa garde, seront mis sur-le-champ en arrestation » (art. 1) et que « si les accusés sont déclarés convaincus d'avoir volontairement fait évader ou favoriser l'évasion de la personne confiée à leur garde, ils seront condamnés à la peine de mort » (art. 4). En outre, le refus de poser la question intentionnelle est également mis en avant dans le rapport puis voté par les députés. La peine est ainsi automatique, dès que la responsabilité des agents est prouvée. « Le juré d'accusation ne se déterminera, pour donner sa déclaration, que par le fait matériel de l'évasion, et sans qu'il puisse examiner s'il a été ou non dans l'intention des prévenus de laisser évader la personne détenue » (art. 3). Alors que la survie de la République est en jeu,

---

<sup>675</sup> Décret additionnel à celui du 5 de ce mois, contenant des mesures de surveillance relatives à la résidence des militaires. *Coll. Baudouin*, vol. 41, p. 122.

<sup>676</sup> La sévérité de la peine encourue montre bien que le Comité ne prévoit pas dans son projet une sanction contre des agents administratifs qui auraient commis une faute, mais bien dans le cadre d'un impératif d'élimination des ennemis de la Révolution, impératif qui est au cœur du gouvernement d'exception de l'an II.

aucune négligence ne saurait être tolérée. Toute erreur d'un fonctionnaire est immédiatement suspecte. Elle devient potentiellement signe de complicité avec les ennemis de la Révolution. Le fonctionnaire négligent est donc passible de la peine la plus lourde.

## 2. Surveiller et sanctionner les fonctionnaires publics

Les archives du Comité conservent de nombreuses dénonciations contre les agents considérés comme fautifs. Le 16 ventôse an II (6 mars 1794), à la suite d'une plainte d'un citoyen du département des Hautes-Pyrénées, le Comité se tourne vers le ministre de la Justice afin qu'il prenne des mesures pour s'assurer qu'il n'y ait point de négligence dans la surveillance des biens des émigrés et lui demande de lui communiquer les renseignements qu'il aura pu se procurer<sup>677</sup>. Si les mesures sont mal appliquées, les membres du Comité n'hésitent pas à demander que lui soient explicitement dénoncés les agents coupables. Ce même 16 ventôse, le Comité écrit aux administrateurs du département de la Somme. Dans son courrier, ses membres soulignent qu'ils ne doutent pas du zèle, de l'énergie et des résultats attendus à la suite de l'action des administrateurs dans ce département. Néanmoins, « s'il en était autrement », le Comité précise aux destinataires que « vous aurez soin de dénoncer au Comité les administrateurs qui se seraient rendus coupables de négligence et dans ce cas ils provoqueraient contre eux toute la sévérité des lois.<sup>678</sup> »

Les archives de la série DIII sont également le reflet de l'une des grandes difficultés de la période révolutionnaire : l'inefficacité des administrations chargées de mettre en œuvre les lois et normes édictées par la Convention. Une difficulté qui semble s'expliquer par le fait que les autorités chargées d'appliquer les textes ne connaissent pas l'étendue de leurs pouvoirs et de leurs responsabilités, ou bien, dans des cas plus rares, par le fait qu'elles cherchent délibérément à entraver l'application des décisions de l'Assemblée. Il s'agit alors d'agir pour sanctionner les fonctionnaires dont la négligence ou la malveillance entretiennent le désordre. Le Comité surveille ainsi les membres des tribunaux qui n'appliqueraient pas la volonté de la Convention, et notamment ceux qui feraient preuve de

---

<sup>677</sup> A.N., D/III/\*/51.

<sup>678</sup> *Ibid.*

trop de clémence. Ainsi, au cours de la séance de la Convention du 9 prairial an II (28 mai 1794) Bézard, au nom du Comité, demande à ses collègues que soient annulés deux jugements du tribunal criminel du département du Haut-Rhin qui avait prononcé des peines insuffisamment sévères contre des individus accusés d'avoir cherché à discréditer les assignats. Le tribunal avait en effet condamné les trois inculpés à six mille livres pour l'un et trois mille livres d'amende pour les deux autres au lieu des six mois d'emprisonnement prévus par la loi du 1<sup>er</sup> août 1794. Bézard propose en outre que la conduite des membres de ce tribunal soit examinée par le Comité de sûreté générale.

Par ailleurs, si les décisions des tribunaux ne se montrent pas assez rigoureuses, pas assez « révolutionnaires » compte tenu des circonstances, le Comité n'hésite pas à aller à l'encontre de leurs décisions. Ainsi, le 17 ventôse an II (7 mars 1794), l'Assemblée, après avoir entendu le rapport de Merlin au nom du Comité de législation sur le cas de plusieurs individus accusés d'un vol commis dans le bureau des messageries nationales à Nancy, décrète que ce cas, inutilement envoyé à la représentation nationale, doit être renvoyé au Tribunal révolutionnaire afin qu'il examine les poursuites à l'encontre des accusés. Autre exemple plus éloquent encore : le 22 floréal an II (11 mai 1794), le Comité présente un rapport sur le cas de trois individus condamnés, comme auteurs d'un rassemblement contre-révolutionnaire en octobre 1793 à deux années de déportation par le tribunal criminel du département du Finistère. Au terme de ce rapport, la Convention, dans des mots très sévères, décrète d'une part que les trois condamnés seront traduits devant le Tribunal révolutionnaire à Paris, et d'autre part que « la conduite des juges qui ont rendu lesdits jugements sera examinée par le Comité de sûreté générale ».

Dans le même temps, en ce printemps 1794, la répression contre les fonctionnaires publics accusés de négligence se durcit<sup>679</sup>. Le 19 floréal an II (8 mai 1794) est adopté un décret sur les sanctions contre les fonctionnaires négligents. Ce décret, qui consacre la mainmise du Comité de salut public sur l'administration aux dépens de la Convention, mais aussi du Comité de sûreté générale qui revendiquait cette prérogative<sup>680</sup>, est adopté par la

<sup>679</sup> Anne Simonin, *Le Déshonneur dans la République. Une histoire de l'indignité 1791-1958*, op. cit., p. 351.

<sup>680</sup> Le décret du 14 frimaire an II donnait aux deux « comités de gouvernement » des prérogatives équivalentes en matière de surveillance de l'administration, compétence exclusivement confiée au Comité de salut public le 27 germinal an II (14 avril 1794).

Convention nationale sur un rapport de ses comités de salut public et de législation<sup>681</sup>. Son dispositif prévoit, au sujet des « fonctionnaires publics négligents ou coupables » que « les officiers municipaux, les administrateurs de département et de district, les juges civils, les agents et commissaires nationaux, et tous les autres fonctionnaires publics [...] qui seront prévenus de négligence ou de délits non contre-révolutionnaires dans l'exercice de leurs fonctions seront jugés par le tribunal criminel du département où ils sont employés » et ce sans instruction préalable ou possibilité de recours (art. 10). Les fonctionnaires négligents perdent alors le droit à un jury de droit commun. Il s'agit d'éviter que, par paresse ou par excès de zèle, quand ce n'est pas ouvertement par esprit contre-révolutionnaire, les fonctionnaires publics n'agissent ouvertement ou par omission contre les intérêts de la Révolution. Quelques semaines plus tard, le 7 messidor an II (25 juin 1794), Jean-Etienne Bar, député de la Moselle, présente au nom du Comité un rapport qui détermine les peines à infliger aux fonctionnaires publics coupables de forfaiture dans l'administration et la vente des biens meubles et immeubles appartenant à la République<sup>682</sup>.

Le fonctionnaire se doit alors d'être irréprochable. Leur surveillance, mise en œuvre avec l'appui du Comité de législation, se fait de plus en plus rigoureuse. Ainsi, le 26 messidor an II (14 juillet 1794), le Comité présente un rapport sur un référé du tribunal criminel du département du Doubs qui souhaitait savoir si le complice d'un criminel devait être puni si l'auteur principal du crime était mort avant sa condamnation. En suivant la recommandation de son comité, la Convention rédige un décret en des termes particulièrement cinglants. « Considérant [...] que c'est se jouer de la justice que d'en arrêter le cours par de semblables doutes, et consumer sans fruit le temps de la représentation nationale que de lui proposer à résoudre des questions pour la solution desquelles les lois n'offrent aucune difficulté [...] ses membres décrètent que le représentant du peuple, envoyé dans le département du Doubs, prendra des renseignements « sur la capacité et les lumières des membres du tribunal

---

<sup>681</sup> Rapport présenté par Couthon, voir *Archives parlementaires*, t. 90, p. 157, séance du 19 floréal an II (8 mai 1794).

<sup>682</sup> Décret du 7 messidor an II (25 juin 1794) qui détermine les peines à infliger aux fonctionnaires publics et autres, qui auraient commis les délits prévus par l'article XXVII de la loi concernant la police municipale, *Coll. Baudouin*, vol. 51, p. 52.

criminel de ce département, à l'effet de destituer et remplacer ceux qu'il ne trouvera pas propres à remplir les fonctions qui lui ont été confiées. »

Le Comité n'hésite pas à relever, dans ses rapports, les jugements contradictoires et dangereux pour la Révolution. Ainsi, le 18 messidor II (6 juillet 1794), Merlin présente un rapport au sujet d'un individu accusé d'avoir soustrait et revendu du matériel destiné aux armées, et qui a été pour cela condamné à cinq années de fers par le tribunal criminel militaire du premier arrondissement de l'armée du Rhin<sup>683</sup>. Or, considérant que ce tribunal « a été érigé en commission révolutionnaire par l'arrêté des représentants du peuple Saint-Just et Lebas » et qu'une commission révolutionnaire n'a d'effet que de « *juger révolutionnairement et de faire fusiller en présence de l'armée les agents prévaricateurs des diverses administrations de l'armée, et les agents ou partisans de l'ennemi* » (souligné dans le texte), le Comité, considérant que « c'est une contradiction manifeste de l'avoir jugé révolutionnairement, et de ne l'avoir condamné qu'à cinq années de fers », déclare dans son projet de rapport le jugement « nul et comme non avenu » et renvoie ce cas au tribunal criminel du département du Bas-Rhin. Il en va de même le 21 messidor an II (9 juillet 1794) dans un rapport du Comité, sur le cas d'un jugement du tribunal criminel militaire du cinquième arrondissement de l'armée du Rhin qui condamne Guillaume Régis à six ans de fers. Au terme de ce rapport, la Convention, considérant que ce tribunal ayant été érigé en commission révolutionnaire par les représentants du peuple en mission, « c'est une contradiction manifeste de la part de celle-ci [...] de l'avoir jugé révolutionnairement et de ne l'avoir pas condamné à mort », déclare là aussi le jugement nul et non avenu.

Si les mesures sont parfois sévères, il faut néanmoins relativiser toute idée d'une « épuration » de l'administration, toute volonté de viser plus particulièrement les fonctionnaires publics. Comme le rappelle Anne Simonin dans son étude de l'indignité en République, la population totale des fonctionnaires devenus suspects et présentés au Tribunal révolutionnaire est fort modeste<sup>684</sup>. Pour Antoine Boulant, qui a publié l'une des

---

<sup>683</sup> Décret du 18 messidor an II (6 juillet 1794) qui annule le jugement du tribunal criminel militaire du premier arrondissement de l'armée du Rhin, qui a condamné Scheyen-Netter à cinq années de fers, et le traduit au tribunal militaire du département du Bas-Rhin. *Coll. Baudouin*, vol. 51, p. 138.

<sup>684</sup> Anne Simonin, *Le Déshonneur dans la République. Une histoire de l'indignité 1791-1958*, op. cit., p. 349-354. Anne Simonin souligne en outre que « les fonctionnaires indignes devenus suspects vont, dans leur

dernières monographies consacrées à ce tribunal, seuls 73 individus, sur un total de 4500 suspects, sont présentés au Tribunal criminel extraordinaire pour négligence dans l'exercice de leurs fonctions<sup>685</sup>. Le système « d'excuse » prévu par Merlin dans le décret du 26 frimaire explique peut-être quant à lui le très faible nombre de condamnations prononcées en vertu des décrets des 7 et 17 septembre, qui ne firent que vingt-quatre victimes<sup>686</sup> et, d'après les chiffres donnés dans la thèse d'Éric de Mari, aucune dans l'Ouest où il aurait été applicable dans ses plus larges proportions<sup>687</sup>.

### III. Un comité affaibli par l'exception

Le décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) vient structurer l'organisation d'un gouvernement révolutionnaire, c'est-à-dire d'un gouvernement provisoire, qui déroge à l'ordre constitutionnel, et dont l'action a pour unique finalité le salut de la République et sa fondation. Les 21 comités travaillent jour et nuit à harmoniser et centraliser la prise de décision qui doit permettre de faire appliquer au plus vite la volonté de la représentation nationale. Le 17 pluviôse an III (5 février 1794), au cours d'une prise de parole bien connue, Robespierre, qui préside alors le Comité de salut public, définit clairement ce que doit être les principes de ce gouvernement révolutionnaire : « Si le ressort du gouvernement populaire dans la paix est la vertu, le ressort du gouvernement populaire en révolution est à la fois la vertu et la terreur : la vertu sans laquelle la terreur est funeste ; la terreur sans laquelle la vertu est impuissante. La terreur n'est pas autre chose que la justice prompte, sévère, inflexible [...] elle est une conséquence du principe général de la démocratie, appliqué aux pressants besoins de la patrie. » Or, dans ce gouvernement révolutionnaire, le Comité de législation, qui joue pourtant un rôle fondamental dans la préparation des lois d'exception

---

écrasante majorité, connaître une détention prolongée et, pour 80 % d'entre eux, être libérés après le 9 thermidor. »

<sup>685</sup> Antoine Boulant, *Les motifs d'arrestation des suspects à Paris de septembre 1793 à thermidor an II*, mémoire de maîtrise, Histoire, Paris I, 1988.

<sup>686</sup> Anne Simonin dénombre vingt-quatre victimes, dont vingt-deux grenadiers du 1<sup>er</sup> bataillon de la Montagne condamnés à mort pour avoir livré Toulon et servi avec les Anglais.

<sup>687</sup> Éric de Mari, *La mise hors de la loi sous la Révolution française*, op. cit., p. 410, note 2.

(voir *supra*), semble par moments en difficulté (A). Ses réunions diminuent, alors que dans le même temps se multiplient les organismes qui viennent le « concurrencer » dans ses fonctions. Par ailleurs, l'affirmation d'une justice politique avant tout dictée par l'urgence peut aussi s'avérer difficile à assimiler pour un Comité « conseil juridique » de la Convention (B). Cependant, dans leur travail en séance, comme dans leurs interventions face à leurs collègues, les membres du Comité de législation en l'an II font preuve d'un rigoureux attachement au légalisme et restent pour la plupart éloignés des luttes politiques (C).

#### A. Le Comité de l'an II, une situation paradoxale

Dans les premiers mois de l'an II, la Convention est entièrement tournée vers le salut public, alors que la situation aux frontières comme à l'intérieur du pays reste particulièrement précaire. L'hégémonie montagnarde, acquise après les journées du 31 mai – 2 juin, vient consacrer une centralisation absolue de la prise de décision ainsi que le rôle essentiel du Comité de salut public dans le gouvernement de la République. Dans cette période, la situation du Comité de législation est paradoxale. Acteur essentiel de l'élaboration de la loi, et notamment des lois d'exceptions, dès le printemps 1793, il n'en fonctionne pas moins avec un nombre limité de séances et de membres. Ses séances, moins fréquentes, réunissent en effet un nombre de députés toujours moins important (1). Dans le même temps, le Comité est concurrencé par une multitude d'autres institutions mises en place par le gouvernement révolutionnaire, ou créés *ad hoc* pour répondre à l'urgence de la situation (2). Enfin, entre mars et juillet 1794, le Comité semble incapable de s'opposer à l'hégémonie du Comité de salut public (3).

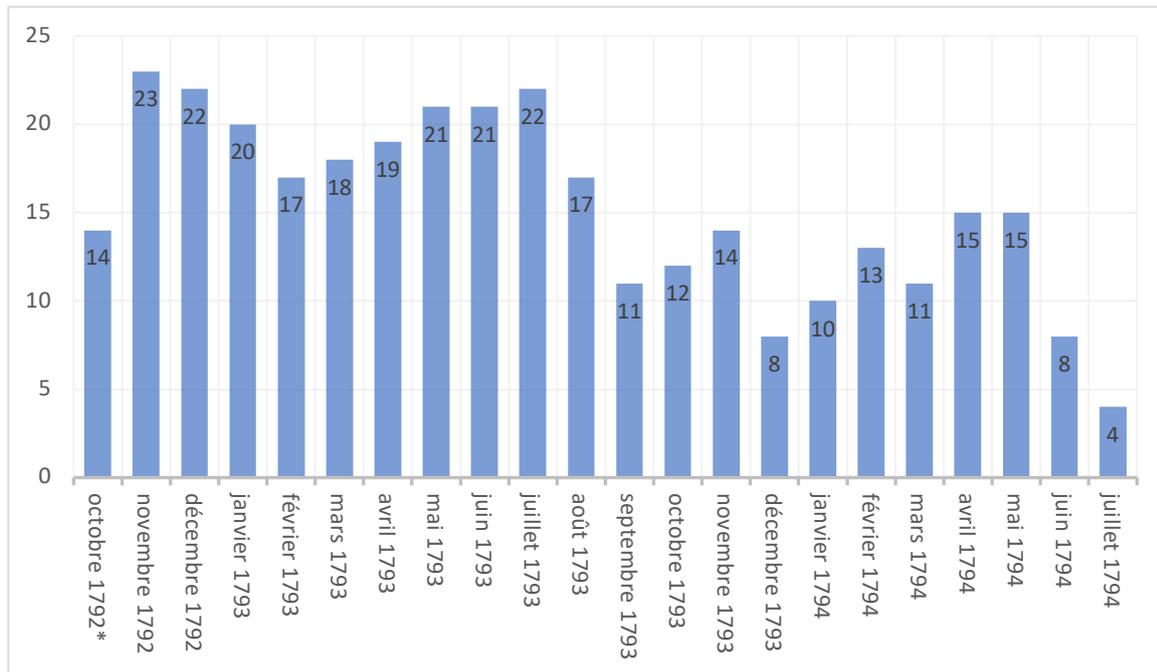
##### 1. En l'an II, moins de réunions, moins d'assiduité

Une étude diachronique des procès-verbaux du Comité de législation permet de corroborer la thèse de son « éclipse » relative au cours de l'exception révolutionnaire de l'an II. Au plus fort de la « terreur », le Comité de législation cesse d'ailleurs de tenir à jour ses

Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

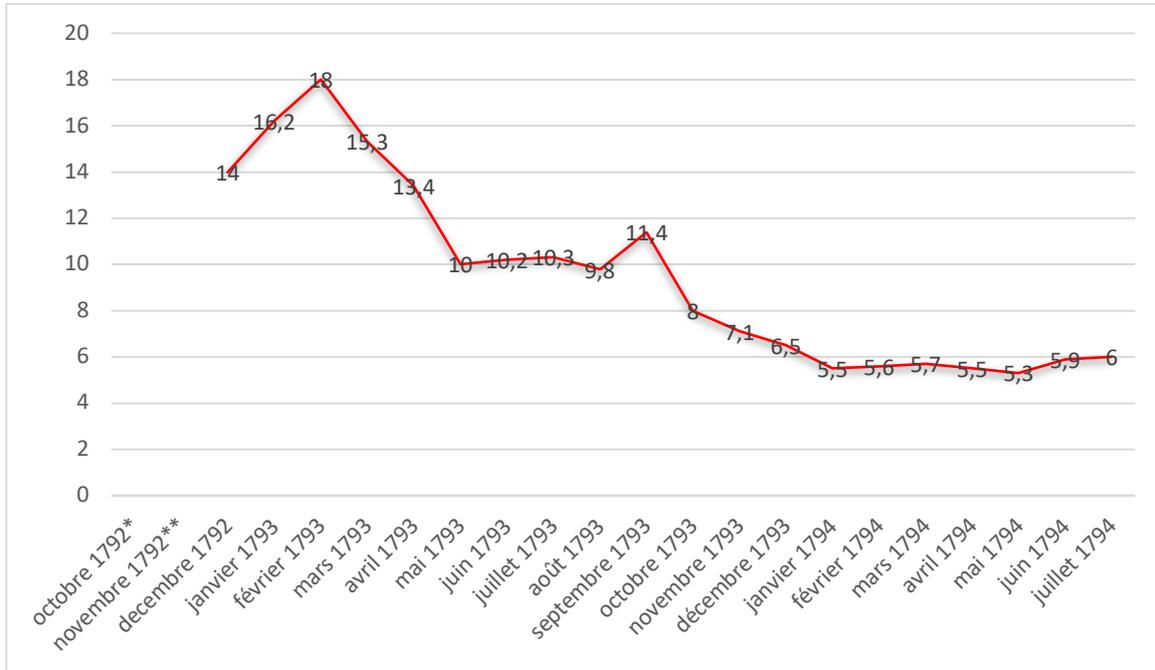
registres<sup>688</sup> et, surtout, il mentionne de moins en moins le nom des intervenants et des rapporteurs.

**Graphique 1 : Séances du Comité de législation, d'après les procès-verbaux du Comité**



\* première séance à la Convention le 19 octobre

<sup>688</sup> Font ainsi défaut les procès-verbaux qui couvrent les périodes des 17 messidor-4 thermidor, ceux des 6-23 thermidor, et ceux enfin des 24 thermidor-16 fructidor. Voir A.N., D/III/\*/56.

**Graphique 2 : Membres présents en séance, d'après les procès-verbaux du Comité<sup>689</sup>**

\* nombre des présents non relevés

\*\* unique relevé de la présence au 29 novembre

Dans le cas du Comité de législation, l'étude synchronique de ses procès-verbaux<sup>690</sup> témoigne d'une diminution progressive du nombre de séances mensuelles. Si celui-ci reste assez stable jusqu'à l'été 1793, le nombre de réunions décroît de manière notable à partir des premiers mois de l'an II. Au plus fort de la « terreur », les archives du Comité ne gardent la trace que de huit séances au mois de juin 1794, et moitié moins le mois suivant.

La courbe des membres présents en séance décline elle aussi. Lors des deux premiers mois de l'année 1793, et notamment suite au renouvellement du 12 janvier, les membres du Comité semblent faire preuve d'assiduité. Ils sont une vingtaine en séance, dix-neuf lors de la séance du 21 janvier. Le déclin s'amorce dès le printemps, alors que la multiplication des

<sup>689</sup> Le nombre de titulaires effectivement présents lors des séances et l'une des grandes problématiques de l'étude des comités. Il ne faut en effet pas ignorer que, si un nombre de titulaires est donné par la Convention lors de la création de ses comités, le nombre de représentants du peuple effectivement présents en séance est souvent (très) loin du compte. Cambacérès, entre autres députés, s'en plaint régulièrement. Des sanctions sont prises, souvent avec peu d'effets (voir chap. II).

<sup>690</sup> A.N., D/III/\*/54-56 et D/III/\*/380.

menaces et les luttes de plus en plus violentes entre députés conduisent à l'adoption des premières mesures d'exception. Certains membres, à l'exemple de Berlier, se plaignent que le Comité n'est plus à cette date écouté que sur les questions de la législation d'exception, et que les réflexions du quotidien n'intéressent plus ses collègues. « J'étais membre du Comité de législation, et j'eus à faire en cette qualité plusieurs petits rapports à peine écoutés d'une assemblée alors peu attentive à tout sujet qui n'offrait pas de prise à l'esprit de parti.<sup>691</sup> » souligne-t-il à propos de ce printemps 1793. L'éviction des Girondins ainsi que la généralisation et l'institutionnalisation progressive du recours aux représentants en mission peuvent, pour partie, également expliquer ces absences. Les titulaires effectivement présents en séance ne sont plus qu'une dizaine à l'été et les renouvellements de juin et de septembre 1793 ne changent pas la donne. À partir des premiers mois de l'an II, le nombre de titulaires présents stagne entre quatre et huit. L'essentiel du travail était alors effectué par un noyau dur composé de Cambacérès, Pons de Verdun, Bézard, Oudot, Azéma, Durand de Maillane, Merlin ou Berlier.

Une rupture est nettement visible à la fin de l'été 1793, alors que diminuent très nettement et le nombre de séances, et le nombre de participants aux réunions du soir. Cette rupture coïncide avec la flambée de violence de l'été 1793 et l'intensification de la pression populaire des sans-culottes qui culmine avec les journées révolutionnaires des 4 et 5 septembre et aboutit à la proclamation du gouvernement révolutionnaire. Cette violence, comme cette redéfinition du mode de fonctionnement du gouvernement, semblent avoir détourné un grand nombre de députés de leurs obligations. Malheureusement, la violence politique qui atteint son apogée dans les semaines qui précèdent thermidor n'épargne pas les anciens membres du Comité de législation. Joseph Delaunay, accusé de corruption dans le scandale de la liquidation de la Compagnie des Indes, est ainsi guillotiné le 16 germinal an II (5 avril 1794)<sup>692</sup> en même temps que Fabre d'Églantine son collègue au Comité<sup>693</sup>. Quelques

---

<sup>691</sup> Théophile Berlier, *Précis de la vie politique de Théophile Berlier*, Dijon, A. Douillier, 1838, p. 11.

<sup>692</sup> Joseph Delaunay, lors de son passage au Comité de législation avait présenté le 13 avril 1793 au nom du Comité un rapport qui concluait à la mise en accusation de Marat. Il monte sur l'échafaud aux côtés de Danton et Desmoulins, entre autres.

<sup>693</sup> Fabre intègre le Comité le 26 septembre 1793.

jours avant, le 8 messidor an II (26 juin 1794), Osselin accusé de préparer des complots en prison, était condamné à mort et exécuté.

Au cours de l'an II, le comité, dans son important travail de préparation des lois, doit aussi composer avec un faisceau de nouvelles institutions, parfois concurrentes.

## 2. Un comité en « concurrence » avec d'autres organismes du gouvernement révolutionnaire ?

Au cours de l'exception politique de l'an II, le Comité de législation exerce des attributions relevant autant de la fonction législative que de la fonction exécutive. Cette dynamique est particulièrement visible dans l'application des « lois révolutionnaires », alors que, comme nous l'avons souligné, le Comité s'implique de manière croissante dans leur diffusion et dans leur mise en œuvre. Cependant, ces attributions élargies du Comité entrent en « concurrence » avec plusieurs organismes du gouvernement révolutionnaire.

La création du Comité de salut public le 6 avril 1793 empiète ainsi largement sur des prérogatives attribuées ou exercées *de jure* par les titulaires du Comité de législation depuis septembre 1792. En effet, comme le rappelle Raphaël Matta-Duvignau, ce comité est chargé d'assurer l'instruction et la coordination des lois<sup>694</sup>. Ses membres s'impliquent en outre dans la confection des grandes lois pénales de l'exception révolutionnaire, jusqu'à en devenir les uniques rédacteurs en prairial an II. Par ailleurs, le Comité de salut public surveille lui aussi l'exécution des lois. Véritable « clef de voûte d'un régime d'exception »<sup>695</sup>, il compte en effet deux bureaux chargés de surveiller leur exécution : le bureau de correspondance des représentants du peuple en mission et le bureau de surveillance de l'exécution des lois. À partir du 7 avril 1793, le Comité de salut public s'occupe d'ailleurs exclusivement de correspondre avec les représentants en mission<sup>696</sup> et, le 8 avril, décide qu'il s'occupera seul

---

<sup>694</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le Comité de salut public (6 avril 1793–4 brumaire an IV)*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 429.

<sup>695</sup> Raphaël Matta-Duvignau, « Le Comité de salut public (6 avril 1793 —4 brumaire an IV) », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012, p. 1.

<sup>696</sup> François-Alphonse Aulard, *Recueil des actes du Comité de salut public avec la correspondance officielle des représentants en mission et le registre du Conseil exécutif provisoire*, op. cit., p. 133.

d'examiner les lettres des ministres, des généraux et des représentants envoyés par la Convention dans les départements<sup>697</sup>. La mainmise croissante du Comité de salut public sur la détermination et la conduite des grandes « politiques nationales » explique le nombre très important de demandes relatives à l'organisation de la justice et à l'exécution des lois qui lui sont envoyées en l'an II<sup>698</sup>, bien qu'*in fine*, comme nous l'avons souligné précédemment, le Comité de salut public n'hésite pas à renvoyer à ses homologues du Comité de législation les demandes qui lui semblent davantage relever de sa compétence.

Par-delà la nouveauté induite par l'affirmation des comités de gouvernement, le Comité de législation doit par ailleurs s'insérer dans un dense et complexe réseau de commissions, formes de « groupes de travail » communs à plusieurs comités. En effet, outre ses comités, la Convention s'appuie dans ses travaux et dans ses missions sur un nombre important de commissions créées de manière *ad hoc* pour résoudre des problèmes spécifiques. Cinquante-huit commissions, au moins, voient le jour entre 1792 et 1795 ; la majorité entre juillet 1793 et mai 1794<sup>699</sup>. Or, comme l'a montré Maria Betlem Castellà i Pujols, la création d'un nouveau Comité ou d'une nouvelle commission pour mener à bien des tâches qu'assumait déjà ou qu'aurait pu aisément prendre en charge un comité pouvait répondre à une stratégie visant à transférer certaines compétences d'un comité ou des mains de certains individus — ayant une tendance politique X— aux mains de certains autres — ayant une tendance politique Y<sup>700</sup>.

Ainsi, dès décembre 1792, nous pouvons évoquer comme organismes « doublon » voire potentiellement concurrents la Commission des vingt-et-une chargée de présenter l'acte

---

<sup>697</sup> Maria Betlem Castellà i Pujols, « Métamorphoses d'un comité : le Comité des pétitions et de correspondance sous la Convention nationale », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012, p.12.

<sup>698</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le Comité de salut public (6 avril 1793–4 brumaire an IV)*, *op. cit.*, p. 424.

<sup>699</sup> Ce recensement a été effectué grâce aux recherches postdoctorales de Maria Betlem Castellà i Pujols. L'auteure souligne que « que le Comité de salut public, pour assurer son influence sur certains domaines, provoque la création de certaines commissions en nommant lui-même leurs membres ainsi que l'avortement de toutes celles qui pourraient intervenir dans certains de ses domaines. » Voir Maria Betlem Castellà i Pujols, « Introduction. Que sait-on aujourd'hui des comités des assemblées parlementaires ? », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012, p 12.

<sup>700</sup> Voir Maria Betlem Castellà i Pujols, « Introduction. Que sait-on aujourd'hui des comités des assemblées parlementaires ? », *op. cit.*, p. 14.

énonciatif des crimes dont Louis Capet est accusé et la série de questions à lui poser. Cette commission est composée de trois membres du Comité de législation auxquels l'on adjoint trois membres du Comité de sûreté générale. Par la suite, le 23 juillet 1793, Billaud-Varenne demande et obtient la formation d'une commission de cinq membres nommés par le Comité de salut public afin de veiller à la mise en œuvre de la nouvelle constitution de l'an I adoptée à la fin du mois de juin. Une commission de cinq membres pour dresser un code des lois politiques et réglementaires est désignée<sup>701</sup>. Le même jour, la Convention décrète, toujours sur demande de Billaud, la création d'une commission de cinq membres pour présenter un projet de Code civil alors même que le Comité œuvre depuis des mois à une proposition. L'échec de ce premier projet de Code civil entraîne, le 13 brumaire an II (3 novembre 1793), la formation d'une nouvelle commission, cette fois-ci formée de « six membres philosophes » désignés par le Comité de salut public. Autre exemple : la création de la Commission chargée de rédiger un code succinct et complet des lois (voir chap. III) illustre bien la volonté, sinon de diluer, du moins de surveiller, l'action des juristes. À Cambacérès et Merlin, qui seront les seuls à véritablement s'investir dans ce projet colossal, la Convention ajoute en effet Couthon afin de compléter le trio chargé de mener à bien cette mission clé pour la structuration du gouvernement révolutionnaire.

Les commissions exécutives, créées par la Convention nationale le 12 germinal an II (1<sup>er</sup> avril 1794) pour remplacer les six ministères composant le Conseil exécutif provisoire, viennent également exercer des attributions « parallèles » ou « concurrentielles » à celle du Comité<sup>702</sup>. Il en est ainsi de la Commission des administrations civiles, police et tribunaux. Étudiée par Julien Boutboul<sup>703</sup>. Cette commission, qui remplace les ministères de l'Intérieur et de la Justice, communique avec les tribunaux et les fonctionnaires publics pour veiller à la juste et à la prompte application des lois. Elle intègre à ses bureaux l'Agence de l'envoi des lois, créée par le décret du gouvernement révolutionnaire du 14 frimaire an II (4 décembre

---

<sup>701</sup> *Archives parlementaires*, t. 69, p. 375, séance du 23 juillet 1793.

<sup>702</sup> Sur ce décret et la création des commissions exécutives, voir Robert Palmer, *Le Gouvernement de la Terreur : L'année du Comité de salut public*, Paris, Arland Colin, 1989, p. 272-275.

<sup>703</sup> Julien Boutboul, *Un rouage du Gouvernement révolutionnaire : La Commission des Administrations civiles, polices et tribunaux (germinal an II-brumaire an IV)*, mémoire de maîtrise, sous la direction de Jean-Clément Martin et de Françoise Brunel, Université Paris I, 2004.

1793) sous le nom de commission de l'envoi des lois. Par ailleurs, outre l'Agence de l'envoi des lois, cette commission exécutive avait sous sa responsabilité l'Imprimerie des administrations nationales, chargée de la transmission dans les vingt-quatre heures des lois du gouvernement révolutionnaire sur l'ensemble du territoire. Surtout, dans le jeu politique complexe de l'an II, la Commission des administrations civiles, police et tribunaux exerce auprès des députés montagnards une grande influence. En effet, du 29 germinal (18 avril) au 10 thermidor an II (28 juillet 1794), elle est dirigée par Martial Herman, un homme à la probité reconnue qui jouissait de la confiance de Robespierre et des députés montagnards<sup>704</sup>. Président du Tribunal révolutionnaire jusqu'au 8 avril, son aura était particulièrement importante, certainement davantage que celle de Cambacérès dont les positions timorées et prudentes sont bien connues. Ainsi, si le Comité avait su gagner en autonomie et en prérogatives en s'imposant face à des ministres affaiblis, la création des commissions exécutives n'accentue ni ne confirme cette « émancipation » progressive. Au contraire la création de la Commission des administrations civiles, polices et tribunaux participe probablement de son « effacement » relatif.

Cet environnement institutionnel fluctuant nous amène à soulever la question de la « fragilité » du Comité de législation. Fragilités individuelles d'une part, celles de chacun de ses membres au regard de la violence des affrontements et du climat de peur, mais aussi fragilité de l'institution qui peut, à tout moment, se voir dépouillée de ses pouvoirs et de sa raison d'être. Même s'il joue un rôle de premier plan dans la préparation des lois d'exception de l'année 1793 et de l'an II, le Comité pouvait à chaque instant se trouver exclu de l'analyse d'une question qui entrait originellement dans le cadre de ses missions et compétences alors que se multiplient les autorités qui exercent des prérogatives semblables, à savoir la capacité

---

<sup>704</sup> Comme président du Tribunal criminel extraordinaire, Herman préside les procès de Marie-Antoinette, des Girondins puis des Hébertistes et enfin des Dantonistes. Bien qu'il s'en défende, c'est sa proximité avec l'Incorruptible qui le conduit devant le Tribunal révolutionnaire peu après Thermidor. Accusé d'avoir fait périr sans jugement une multitude de citoyens en imaginant la « conspiration des prisons », il est condamné à mort le 17 floréal an III (6 mai 1795). Voir Martial-Joseph-Armand Herman, *Mémoire justificatif pour le citoyen Herman, Commissaire des Administrations civiles*, monographie imprimée, 1794, Bibliothèque nationale de France, département Philosophie, histoire, sciences de l'homme, 8-LB41-1206.

de « dire la loi » et de veiller à sa juste application sur le territoire national. L'adoption de la loi de prairial illustre bien cette difficulté.

### 3. Au printemps 1794, un comité affaibli

À partir du printemps 1794, la violence des luttes au sein de l'Assemblée et l'affirmation progressive du Comité de salut public dans la conduite des affaires de la jeune République viennent remettre en cause la place du Comité de législation qui, jusque-là, jouaient un rôle important dans l'élaboration des lois d'exception<sup>705</sup>. En mars, il se voit ainsi écarté de l'élaboration de plusieurs lois qui auraient pu relever de sa compétence, comme en témoigne l'adoption des décrets du 23 ventôse an II (13 mars 1794), qui précise le fonctionnement du Tribunal révolutionnaire et lui confie un quasi-monopole sur le jugement des crimes contre-révolutionnaires<sup>706</sup> ou encore l'adoption du décret du 27 germinal an II (16 avril 1794), au terme duquel toutes les affaires en cours sont transférées à Paris.

Le premier décret est adopté après un rapport du Comité de salut public, présenté par Saint-Just, sans apport du Comité de législation qui était pourtant, comme nous l'avons souligné, régulièrement impliqué dans les évolutions structurelles de ce tribunal. L'absence de participation des juristes du Comité à la rédaction de cette disposition explique-t-elle la teneur bien plus vindicative que juridique de ce texte ? Le renoncement au formalisme juridique y est en tout cas particulièrement visible, comme en atteste la désignation des contre-révolutionnaires ciblés. Ces derniers ne sont définis que par le terme équivoque de « conspirateurs » ou d'« ennemis du peuple ».

Le 27 germinal (16 avril), c'est suite à un rapport des comités de sûreté générale et de salut public que le Tribunal révolutionnaire établi à Paris se voit chargé de tous les procès des contre-révolutionnaires du pays. Là non plus, le Comité de législation n'est pas consulté,

---

<sup>705</sup> Le Comité de législation n'est pas le seul à « subir » le poids croissant du Comité de salut public. Dès l'été 1793, Camille Desmoulins se plaint que la plupart des attributions du Comité de la guerre sont exercées par le Comité de salut public. Voir Hervé Leuwers, *Camille et Lucile Desmoulins*, Paris, Fayard, 2018, p. 271 – 272.

<sup>706</sup> Décret du 23 ventôse an II (13 mars 1794) portant que le Tribunal révolutionnaire continuera d'informer contre les auteurs et complices de la conjuration ourdie contre le peuple français et la liberté, et fera promptement arrêter les prévenus et les mettra en jugement. *Coll. Baudouin*, vol. 47, p. 239.

alors que se met en place une centralisation accrue de la répression. Cette prise en main de la justice révolutionnaire par le Comité de salut public peut cependant être mise en contexte et s'expliquer aussi par la violence des luttes qui opposent, au cours de l'hiver et du printemps 1794, les indulgents identifiés à Danton et Desmoulins, aux « exagérés » d'Hébert et au Comité de salut public dominé alors par la figure Robespierre<sup>707</sup>. À l'acmé de cette lutte, il s'agit pour ce dernier de disposer d'un outil, d'un appareil judiciaire nouveau, permettant d'évincer ses adversaires au plus vite<sup>708</sup>.

La loi du 22 prairial an II (10 juin 1794) offre en effet un nouvel exemple de l'effacement du Comité de législation. Ce texte, présenté dans un contexte d'enlèvement de la situation militaire et de craintes renouvelées des complots contre les représentants du peuple<sup>709</sup>, est rédigé par le seul Comité de salut public<sup>710</sup>. Son objectif est d'accélérer la procédure devant le Tribunal révolutionnaire afin « d'anéantir », selon les mots de Georges Couthon qui s'en fait le rapporteur, les ennemis de la Révolution. Les maigres garanties dont pouvaient bénéficier les accusés sont supprimées, les condamnations à mort se multiplient<sup>711</sup>.

La présentation du texte, lors de la séance du 22 prairial, ne soulève que peu d'opposition<sup>712</sup>. En revanche, le lendemain Bourdon de l'Oise, soutenu par Merlin de Douai,

---

<sup>707</sup> Voir Timothy Tackett, *Anatomie de la Terreur*, Paris, Seuil, 2018, p. 335.

<sup>708</sup> Pas moins de 86 députés de la Convention, plus de 10 % du total, furent exécutés où périrent en prison au cours de l'année 1794. Les chiffres sont ceux que l'on peut trouver dans Donald Greer, *The incidence of Terror during the French Revolution. A statistical interpretation*, Cambridge, Harvard University Press, 1935, p. 26-37, p. 118 et p. 153. Michel Biard propose un recensement des 96 Conventionnels décédés de mort non naturelle dans Michel Biard, Philippe Bourdin, Hervé Leuwers (dir.), *Dictionnaire des Conventionnels*, à paraître, annexe 11.

<sup>709</sup> À propos de cette loi, l'analyse la plus récente est proposée dans Annie Jourdan, « Les journées de Prairial an II : le tournant de la Révolution ? », *La Révolution française* [En ligne], 10 | 2016, mis en ligne le 26 août 2016. Nous partageons l'analyse d'Annie Jourdan qui souligne « La volonté du Comité de salut public de dominer le gouvernement au détriment du Comité de Sûreté générale et de la Convention. Notons qu'il empiète également sur les prérogatives du Comité de législation, auteur jusque-là des lois pénales — que ce soit le tribunal extraordinaire de mars 1793 ou la loi des suspects du 17 septembre. »

<sup>710</sup> La question de la rédaction du texte n'est pas tranchée. Attribué à Couthon et Robespierre par les thermidoriens, il est fort peu probable que les membres des comités de gouvernement ainsi que du Comité de législation n'aient pas été au courant de la rédaction d'un tel texte avant sa présentation en séance le 22 prairial.

<sup>711</sup> Antoine Boulant, *Le Tribunal révolutionnaire : Punir les ennemis du peuple*, op. cit., p. 185.

<sup>712</sup> Ruamps s'exclame bien « Si ce décret passe, je me brûle la cervelle », mais peu de propositions concrètes sont apportées.

prend la parole pour évoquer la question de l'immunité parlementaire. Le conventionnel demande que l'Assemblée décrète que « les comités feront, comme par le passé, des arrestations provisoires, mais que les représentants du peuple arrêtés ne pourront être traduits au Tribunal révolutionnaire qu'après que la Convention aura porté contre eux le décret d'accusation. » Ce considérant significatif attire l'ire de Couthon puis de Robespierre. Les deux tribuns condamnent avec véhémence l'orateur qui semble, en creux, attaquer les comités de gouvernement<sup>713</sup>. La charge contre Bourdon est violente : « je ne prétends pas faire révoquer l'article additionnel décrété hier, tonne Couthon, mais le considérant qui le précède est une injure pour le Comité du salut public. » Bourdon de l'Oise est lui accusé d'avoir présenté une mesure « injurieuse » et « apolitique ». Le 24 prairial (12 juin), après la vigoureuse prise de parole de Robespierre, Merlin fait marche arrière. Peu volubile, il se justifie en évoquant le fait que cette demande émanait de plusieurs collègues réunis autour de lui et ajoute, presque contrit, que « si mon esprit a erré, il n'en a pas été de même de mon cœur. <sup>714</sup> »

Quelle fut, en fin de compte, l'attitude du Comité durant les six semaines dites de « grande terreur » ? Alors que le 7 prairial (26 mai), Barère ordonne aux généraux de ne plus faire de prisonniers britanniques ou hanovriens, ses membres ne se manifestent guère<sup>715</sup>. Le 19 floréal (8 mai) Couthon, au nom des comités de salut public et de législation, fait voter le décret supprimant les tribunaux révolutionnaires autres que celui de Paris. Lors de cette séance, les juristes du Comité ne s'impliquent pas dans la discussion de texte. Les procès-verbaux ne conservent d'ailleurs nulle trace de la préparation d'un tel texte. Est-ce à dire que l'absence d'opposition lors de sa présentation démontre aux yeux du Comité de salut public que l'expertise des juristes du Comité de législation et donc la rédaction conjointe de la loi

---

<sup>713</sup> Couthon s'exclame : « On nous accuse de vouloir usurper le pouvoir ! Nous qui abhorrons l'idée seule d'une autre domination que celle du peuple ! » Et d'ajouter « Il n'y a que la malveillance qui ait pu voir autrement et une intention bien prononcée de nuire au Comité, de porter un coup au gouvernement qui ait pu le dire. »

<sup>714</sup> Hervé Leuwers, dans sa thèse consacrée au conventionnel douaisien, revient sur cet incident dans un passage consacré au vécu d'un homme de la Plaine face à la lutte des factions. Voir Hervé Leuwers, *Un juriste en politique. Merlin de Douai, op. cit.*, p. 81-84.

<sup>715</sup> Sophie Wahnich et Marc Bélissa, « Les crimes des Anglais : trahir le droit », *Annales historiques de la Révolution française*, n°300, 1995/2, p. 233-248.

du 22 prairial n'est pas une nécessité ? Si les lois du 23 ventôse, du 7 puis du 22 prairial ne font pas appel au Comité, c'est aussi à la lumière du contexte bien particulier de l'été 1794 qu'il faut chercher une explication. En effet, alors que se multiplient les menaces et les complots réels et avérés, ces textes apparaissent comme des lois de circonstance, bien davantage que comme des lois d'organisation de la justice. Ce sont des lois politiques visant à résoudre une situation dramatique plutôt qu'à repenser et centraliser le fonctionnement de la justice révolutionnaire. Il s'agit de répondre dans l'urgence aux menaces dramatiques, de donner un signal fort sans tarder, sans prendre le temps à la réflexion juridique.

S'il est difficile de juger les positionnements individuels de juristes, il est bien vraisemblable et compréhensible qu'ils aient avant tout, comme l'abbé Sieyès le défendra plus tard, cherché à survivre à cette période dramatique de la Révolution. L'éclipse ne dure néanmoins qu'un temps. Passé le 9 thermidor, c'est en effet vers le Comité que la Convention se tourne pour présenter un projet de réorganisation du Tribunal révolutionnaire censé mettre fin au tournant du 22 prairial.

## **B. L'affirmation d'une justice politique**

Si le Comité est en retrait tout au long de l'an II, c'est aussi et peut-être avant tout dans son incapacité à défendre les principes juridiques hérités des Lumières puis de la Constituante. À plusieurs reprises, le Comité est confronté aux éruptions de violence populaire et ne peut réaffirmer la primauté de la justice légale sur la vengeance et les massacres (1). Ses membres cèdent par ailleurs progressivement à l'établissement de l'incrimination catégorielle, qui condamne « en bloc » des ennemis potentiels de la Révolution (2). Enfin, l'adoption de plusieurs dispositions rétroactives peut sonner comme une capitulation des juristes face aux exigences de salut public (3).

### **1. Le Comité face à la violence révolutionnaire**

Le Comité de législation éprouve la plus grande difficulté à défendre les principes du droit, alors que l'irruption des effervescences populaires contraint la Convention à

réinterroger la responsabilité du peuple dans les violences spontanées et à reprendre à son compte certaines des demandes exprimées par la « voix du peuple »<sup>716</sup>.

Ce dilemme apparaît dès les premiers instants de la Convention, alors que dès octobre 1792, les titulaires du Comité sont soumis à de difficiles arbitrages, comme en témoigne l'affaire de Lorient.

Cette affaire débute le 14 septembre 1792. Jean-Louis Gérard, négociant lorientais, est accusé de transporter des fusils hors du territoire. Or cette transaction est en violation manifeste d'un décret de l'Assemblée législative qui prévoit la mort pour les contrevenants<sup>717</sup>. Malgré une garde importante, une foule en colère envahit sa prison et exécute, sans procès, le supposé conspirateur avant de parader sa tête dans les quartiers de la ville. Le lendemain, des mesures sévères sont prises par la municipalité pour poursuivre les meurtriers du négociant. Trente individus sont arrêtés. Les administrateurs du département écrivent à la Convention pour lui faire part des événements et demander que le procès puisse avoir lieu à Vannes afin de faciliter son bon déroulement. La Convention sollicite son Comité de législation et lui demande un rapport sur la situation<sup>718</sup>.

Cependant, dans le climat d'affrontement de l'automne 1792, alors que se structure et se manifeste de plus en plus violemment l'affrontement entre Girondins et Montagnards, cette affaire va rapidement prendre une tournure politique. En effet, dès le 4 octobre, le député Joseph-Marie Lequinio demande la parole et s'engage dans la défense des inculpés dont le « crime », d'après le Conventionnel, a avant tout pour origine la « prévarication du négociant Gérard<sup>719</sup> ». Sa plaidoirie, qui esquisse une première distinction entre violence criminelle et violence révolutionnaire, va même demander, dans un habile parallèle avec les insurrections parisiennes, la suspension de la procédure contre les accusés dans l'attente

---

<sup>716</sup> Sur les violences de septembre consécutives à l'invasion du territoire par les armées austro-prussiennes et la hantise d'un complot aristocratique, voir Côme Simien, « Septembre 1792 : un mois de massacres en clair-obscur », dans Philippe Bourdin (dir.), *Les nuits de la Révolution française*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise Pascal, 2013, p. 61-78.

<sup>717</sup> Interdit sous peine de mort par le décret de la Législative du 22 août 1792.

<sup>718</sup> *Archives parlementaires*, t. 52, p. 301, séance du 4 octobre 1792.

<sup>719</sup> Claudy Valin, *Lequinio : La loi et le Salut public*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 146.

d'un rapport sur « tous les événements de cette nature » qui ont eu lieu depuis le 10 août. Cette proposition est également renvoyée au Comité de législation<sup>720</sup>.

Les archives du Comité de législation conservent de multiples pièces qui montrent qu'une enquête approfondie a été menée<sup>721</sup>. On y trouve la liste nominative des accusés, une très riche correspondance avec les tribunaux et une copie des procès-verbaux des séances du corps municipal et du conseil général de la Commune de Lorient du 14 au 17 septembre. S'y ajoute un nombre important de pétitions, rédigées par la municipalité ainsi que par les administrateurs du département du Morbihan. Ces derniers, probablement mus par la volonté de défendre les intérêts de la bourgeoisie commerçante, exigent un procès et la condamnation ferme des accusés. Des protestations similaires sont formulées *in situ* par des députés de la commune de Lorient venus exprimer leurs griefs dans une lettre lue à la tribune de la Convention le 7 octobre<sup>722</sup>.

Cependant, quelques jours plus tard, Lequinio s'oppose de nouveau à tout procès et achève de transformer l'affaire de Lorient en une affaire révolutionnaire. Il évoque la responsabilité de « l'aristocratie d'argent », convoque les « massacres de Paris et de Versailles » et la juste irritation du peuple face à l'inaction de ses représentants. La question pour lui n'est pas de savoir si le négociant a péché par cupidité ou esprit contre-révolutionnaire. Son action est un crime, un « crime relatif à la révolution » et dès lors le peuple était en droit de s'assurer que justice soit faite. La charge est violente. Surtout, elle somme le Comité de choisir entre deux positions qui semblent irréconciliables : exiger que justice soit faite des assassins de Gérard, et amnistier le peuple qui s'est dressé en défense de la Révolution.

---

<sup>720</sup> Décret du 4 octobre 1792 qui renvoie au Comité de législation la proposition de suspendre toutes les affaires relatives à la révolution, qui ont eu lieu par des mouvements populaires depuis le 10 août, *Coll. Baudouin*, vol. 33, p. 47.

<sup>721</sup> A.N., D/III/170.

<sup>722</sup> « La loi était là pour en faire justice, et le peuple n'est pas l'instrument de la loi [...] Nous demandons justice des assassins de Gérard [...] Un grand exemple, citoyen président, dans la circonstance d'un grand crime, peut seul en imposer à ces hommes qui n'ont d'existence que dans l'anarchie. » *Archives parlementaires*, t. 53, p. 33, séance du 7 octobre 1792.

Le 2 novembre, Garran de Coulon, président du Comité, monte à la tribune de la Convention, pour lire le rapport tant attendu<sup>723</sup>. Le député du Loiret, connu pour ses positions « modérées »<sup>724</sup> n'a pu que condamner, en son for intérieur, les éruptions de violences populaires de septembre 1792. Élève de Pothier, cet ancien juge du Tribunal de cassation et accusateur public auprès de la Haute Cour d'Orléans est en outre indéniablement attaché au règne de la loi et à la défense des principes du droit. Pourtant, son rapport offre l'exemple d'une « renonciation ». En effet, le président, qui tente de se montrer conciliateur, refuse de prendre position dans un climat politique de plus en plus délétère et dangereux. La mort de Gérard est pour lui davantage « tragique » que criminelle. Elle est avant tout liée à une « juste indignation » contre ce négociant imprudent<sup>725</sup>. Garran n'en affirme pas moins, dans un équilibre difficile à tenir, que les membres du Comité ont cru « que vous devez honorer de vos regrets la mémoire du citoyen Gérard ». En conclusion, les titulaires se prononcent pour « l'extinction de la procédure commencée » et donc pour la libération des accusés.

Cette proposition souleva l'indignation d'une partie de l'Assemblée. Attaqué, Garran s'éloigne alors de son rapport et de ses termes policés pour exprimer franchement sa position quasi intenable : « le Comité a longtemps flotté [sic] entre la crainte de ne pas atteindre les coupables et celle de compromettre les innocents »<sup>726</sup>. Après des débats houleux et deux votes peu concluants, c'est finalement l'appel nominal qui permet de trancher et de faire adopter, sans modification, le décret proposé par Garran<sup>727</sup>. Ce qui est loin d'être une victoire pour le Comité reflète avant tout la position difficile de ses membres

---

<sup>723</sup> Le 4 octobre, la Convention lui avait demandé ce rapport dans *les vingt-quatre heures*.

<sup>724</sup> Cet avocat au parlement de Paris plaide à la Convention pour le respect du règne de la loi et contre les juridictions d'exception. Le 15 novembre 1792, il fait ainsi, au nom du Comité de législation, un rapport tendant à enlever au tribunal du 17 août son exorbitante prérogative de prononcer des jugements non susceptibles de recours en cassation. Le 29 novembre, il présente un autre rapport qui aboutit à la suppression de cette juridiction. Lors du procès du roi, il vote contre la mort, pour l'appel au peuple, pour la réclusion et pour le sursis.

<sup>725</sup> *Archives parlementaires*, t. 53, p. 114, séance du 2 novembre 1792.

<sup>726</sup> *Ibid.*

<sup>727</sup> Tous les membres de la députation de Paris votent par l'affirmative, Guillaume Michel, député lorientais, vote contre. Voir Décret du 2 novembre 1792 concernant les événements arrivés à Lorient. *Coll. Baudouin*, vol. 33, p. 138.

ainsi que son effacement alors que sont abordés de front les thèmes les plus clivants de la Convention : le rôle du peuple comme aiguillon suprême et la question de la violence spontanée dans la défense de la République<sup>728</sup>. Quelques semaines plus tard, le 14 décembre 1792, Garran, peut-être conscient des renoncements à venir ou du danger de sa position, cède sa place de président à Cambacérès (voir chap. II).

Par ailleurs, comme nous l'avons évoqué précédemment avec la loi des suspects, c'est avant tout la pression populaire d'août 1793 qui amène la Convention à proposer des mesures sévères ainsi que la réorganisation du tribunal révolutionnaire. Cette loi des suspects incarne bien l'évolution des lois d'exception qui, à partir de l'automne 1793, étaient proposées par des clubs ou par les sections, presque toujours adoptées dans l'instant et sans attendre les observations du Comité à qui l'examen en avait été renvoyé *a posteriori*.

Pour reprendre la formule bien connue de Danton, l'Assemblée et son comité qui prépare ces textes sont invités à se monter terribles pour éviter au peuple de l'être lui-même, et ce quitte à transiger avec une vision du droit héritée des Lumières et des Assemblées précédentes. Concernant la loi des suspects, son caractère rétroactif proposé par Merlin heurte de plein fouet la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789<sup>729</sup> comme celle de 1793<sup>730</sup>. Comme beaucoup de leurs collègues, les membres du Comité de législation étaient conscients de la ligne fine entre ce qui pourrait être vu comme « crime » pour les uns, « égarement » pour les autres. Ils devaient proposer un texte qui réponde à l'urgence de la nécessité, qui permette de rétablir un équilibre entre la spontanéité de la violence populaire et le temps long de la justice.

Dans ses mémoires, Cambacérès revient longuement sur cette pression populaire de l'an II. Il condamne fermement les dispositions adoptées par la Convention à partir de mars 1793

---

<sup>728</sup> Ces thèmes sont présents dès les débuts de la Révolution, mais le plus souvent l'union se fait contre le peuple. Voir par exemple Hayakawa Nagashina Riho. « L'assassinat du boulanger Denis François le 21 octobre 1789 », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 333, 2003/3, p. 1-19.

<sup>729</sup> Dans son article 8 le texte de 1789 prévoit que « nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée. »

<sup>730</sup> Dont l'article 14 prévoit que « Nul ne doit être jugé et puni qu'après avoir été entendu ou légalement appelé, et qu'en vertu d'une loi promulguée antérieurement au délit. La loi qui punirait les délits commis avant qu'elle existât serait une tyrannie ; l'effet rétroactif donné à la loi serait un crime. »

qui ne méritent pas à ses yeux le nom de loi<sup>731</sup>. Pour lui, il s'agissait davantage de mesures de circonstances « surprises ou enlevées à la Convention prisonnière des aspirations du peuple ». Cambacérès se défend d'ailleurs d'une quelconque participation « enthousiaste » du Comité, en rappelant non sans raison qu'aux yeux de la Commune de Paris, « la moindre réticence nous aurait exposés à des soupçons de complicité avec les Girondins, accusés de vouloir dissoudre depuis le 31 mai la Convention nationale en paralysant ses travaux ». On pourrait cependant facilement lui objecter qu'après Thermidor, le Comité participe tout autant aux mesures de circonstances et notamment après les émeutes de germinal et prairial, davantage tournées contre le peuple (voir chap. VI).

## 2. L'incrimination catégorielle aux dépens de l'intentionnalité

Les lois d'exception dont la rédaction est confiée au Comité font en outre progressivement émerger la notion d'incrimination catégorielle. Ces lois condamnent en effet des groupes d'individus qui sont considérés comme ennemis de la Révolution. En dépit de ses efforts, le Comité échoue à plusieurs reprises à introduire des exceptions à ces mesures.

Ainsi, au printemps 1793, le Comité travaille à une nouvelle législation sur les individus qui seraient coupables du crime d'émigration<sup>732</sup>. Malgré la détérioration de la situation aux frontières et la montée des tensions dans la Convention, la réflexion sur cette loi nouvelle dure plusieurs mois. Les échanges entre les juristes reflètent une forme de quête, de recherche méticuleuse d'un projet qui, sévère<sup>733</sup>, ne doit néanmoins laisser aucune place à l'imprécision. Les membres du Comité s'attardent à réduire à la fois le flou de l'incrimination et la suspicion généralisée qui en découle, en précisant d'une part la définition du terme

---

<sup>731</sup> Cambacérès parle de « mesures que la raison désavoue et qui ne peuvent porter le caractère auguste de loi ». Cambacérès, *Mémoires inédits, Éclaircissements publiés par Cambacérès sur les principaux événements de sa vie politique. Tome 1 : La Révolution et le Consulat*, Paris, Perrin, 1999, p. 183.

<sup>732</sup> Jean d'Andlau, « Penser la loi et en débattre sous la Convention : le travail du Comité de législation et la loi sur les émigrés du 28 mars 1793 », *art. cit.* p. 4.

<sup>733</sup> Quelques mois après la proclamation de la patrie en danger, la législation révolutionnaire se montre inflexible envers « l'absent criminel », « le lâche, déserteur et traître ». Voir dans les procès-verbaux des séances A.N., D/III/54, pièce 112, PV de la séance du 21 novembre 1792.

d'émigré, puis en établissant un long rapport pour exclure le plus grand nombre possible d'individus qui pourraient injustement tomber sous le glaive de la loi.

Au terme de ce long travail préparatoire, deux rapports sont présentés à la Convention le 28 février 1793, alors même que sont débattues les premières grandes lois d'exception de la fin de l'hiver<sup>734</sup>. Ces rapports semblent offrir un choix à la Convention. Le premier est présenté par Osselin<sup>735</sup> et porte sur le mode de jugement des accusés. Le second est défendu par Saladin et porte sur le mode de définir et de juger les exceptions particulières à la catégorie d'émigré<sup>736</sup>.

Le rapport d'Osselin qui institue la peine de mort pour les émigrés rentrés au pays est accueilli très favorablement par la Convention qui l'adopte presque à l'identique le 28 mars 1793<sup>737</sup>. Les exceptions retenues sont extrêmement peu nombreuses et portent exclusivement sur les enfants de moins de 14 ans « pourvu qu'ils ne soient pas convaincus d'avoir porté les armes contre la patrie ». De même ne sont pas considérés comme émigrés les bannis, les fonctionnaires envoyés en mission, les négociants, artistes et scientifiques<sup>738</sup>. Le rapport de Saladin tente lui d'introduire une nomenclature permettant d'exclure un certain nombre de cas des mesures prévues contre les émigrés. Son argumentaire porte d'abord sur la définition trop large de la catégorie d'émigré et la double nécessité « d'adopter une définition du délit autre que celle que renferme la loi dans sa rédaction actuelle », mais aussi de caractériser l'émigration autrement que par une dénomination qui comprend

---

<sup>734</sup> Ainsi, par exemple le décret du 10 mars établissant un tribunal criminel extraordinaire, sans appel ni cassation, la loi du 19 mars, la création des comités de surveillance le 21 mars, le décret du 27 mars mettant hors la loi les aristocrates et armant les citoyens de piques, la loi du 29 mars condamnant à la peine de mort quiconque sera convaincu d'avoir composé ou imprimé des ouvrages ou écrits qui provoqueraient la dissolution de la représentation nationale, le rétablissement de la royauté ou tout autre pouvoir attentatoire à la souveraineté du peuple, la loi du 1<sup>er</sup> avril sur la suppression de l'inviolabilité des députés qui peuvent alors être décrétés d'accusation en cas de « fortes présomptions de complicité avec les ennemis de la liberté, de l'égalité et du gouvernement républicain. »

<sup>735</sup> *Archives parlementaires*, t. 59, p. 343, séance du 28 février 1793.

<sup>736</sup> Saladin, *Rapport et projet de décret, sur le mode de juger les exceptions particulières, non prévues par la loi contre les émigrés : présentés à la Convention nationale au nom des quatre comités réunis de législation, des finances, diplomatique, et de la guerre*, Paris, Imprimerie nationale, an II, 23 p.

<sup>737</sup> Décret du 28 mars 1793 contre les émigrés, *Coll. Duvergier*, t. 5, p. 217 - 218.

<sup>738</sup> Encore est-il spécifié que cette dérogation ne s'applique pas à « ceux qui n'ont cultivé les sciences et les arts que comme amateurs. »

« l'absence légitime » et « l'émigration coupable. » Pour lui, cette incrimination catégorielle prend le risque d'englober dans une définition mal ajustée autant d'ennemis de la Révolution que d'honnêtes citoyens. À ce titre, elle desservirait l'œuvre du législateur en ajoutant à la confusion et viendrait discréditer les auteurs du texte.

Dans un contexte où s'enracine l'exception politique le rapport présenté par Saladin est rejeté. La Convention refuse de débattre de la question des exceptions, qui n'auraient comme conséquence que d'offrir des échappatoires aux ennemis de la Révolution. Le vote d'un châtement qui vise les émigrés du seul fait objectif de leur absence, vient attaquer un des fondements de la justice héritée du Code pénal de 1791 : la nécessité d'une infraction personnelle et intentionnelle. En effet, même si cette absence est constatée à titre individuelle par une inscription nominative sur la liste des émigrés, cette condamnation se fait *de facto*, sans considération des motifs et des agissements des absents. Le Conventionnel montagnard Duhem utilise une formule qui résume à elle seule la tenue des débats, en arguant que cette loi est « une loi révolutionnaire » et que donc « sur ce point de vue là elle sort du cercle des mesures ordinaires ». Cette formule d'une loi « hors du cercle des mesures ordinaires » sera reprise par le rapporteur Osselin dès la séance suivante pour résumer la teneur et l'esprit des débats<sup>739</sup>.

Nous retrouvons ce « vice »<sup>740</sup>, pour reprendre un terme de Barère, dans le décret du 1<sup>er</sup> août 1793 portant sur les étrangers non domiciliés en France<sup>741</sup>, qui porte que « les étrangers des pays avec lesquels la République est en guerre, et non domiciliés en France avant le 14 juillet 1789, seront mis sur-le-champ en état d'arrestation <sup>742</sup> », ou encore dans

---

<sup>739</sup> *Archives parlementaires*, t. 59, p. 518, séance du 1<sup>er</sup> mars 1793.

<sup>740</sup> Barère souligne plus tard, dans ses mémoires, que « c'est le vice inhérent aux mauvaises lois et surtout aux lois pénales dénuées de motifs et atteignant un grand nombre d'individus non coupables, de frapper de nullité leurs propres dispositions ». Bertrand Barère, *Mémoires*, 1842, Bruxelles, Meline, Cans et Compagnie, t. 2, p. 179.

<sup>741</sup> Décret du 1<sup>er</sup> août 1793 portant que les étrangers non domiciliés en France avant le 14 juillet 1789 seront mis en état d'arrestation, *Coll. Duvergier*, t. 6, p. 67.

<sup>742</sup> Albert Mathiez constate en parlant de l'application de cette mesure dans les départements : « s'il y eut des départements, comme le Pas-de-Calais, où tous les sujets ennemis furent collectivement arrêtés et mis en prison. Dans beaucoup cependant, le décret ne fut que partiellement exécuté. » Dans Albert Mathiez *La Révolution et les étrangers. Cosmopolitisme et défense nationale*, Paris, La Renaissance du livre, 1918, p. 145.

la définition très englobante donnée au terme de « noble » dans le décret du 27 germinal an II (16 avril 1794)<sup>743</sup>. Celle-ci posera un véritable problème lorsque ce décret imposera la sortie de Paris, des places fortes ou des villes maritimes à « tout noble »<sup>744</sup>, même à ceux qui « ont usurpé les titres ou les privilèges de la noblesse. » Le décret, lui aussi général et sans exception, se retrouve aussitôt assailli de demandes de dérogation. Couthon doit se rendre à la tribune pour expliquer que « des réclamations sans nombre sont venues au Comité<sup>745</sup> ». Finalement, face à l'impossibilité de matérialiser cette mesure, la Convention renonce à sa décision d'expulser « en bloc » tous les nobles restant sur le territoire<sup>746</sup>.

Cette difficulté à défendre les principes élémentaires du droit et les acquis des précédentes assemblées semble être illustrée, au plus fort de l'exception, par la nature rétroactive des grandes « lois de combat » de l'an II.

### 3. Les lois rétroactives, une « capitulation » des juristes ?

La rétroactivité de grandes lois révolutionnaires adoptées au cours du gouvernement d'exception a alimenté la légende noire de la « terreur », chez les juristes comme chez les historiens. Portalis est ainsi particulièrement sévère avec les lois rétroactives de l'an II, à l'exemple de la loi du 12 brumaire an II (2 novembre 1793) sur les enfants naturels ou encore de la loi du 17 nivôse an II (6 janvier 1794) sur les successions (voir chap. IV)<sup>747</sup>. Jean Louis Halpérin nuance cette analyse, mais souligne néanmoins que ces lois rétroactives sont une partie notable du « dossier d'accusation » établi à partir d'octobre 1794 contre la Convention dite « montagnarde »<sup>748</sup>.

---

<sup>743</sup> Voir sur ce cas précis Jean-Luc Chappey, « Du malheur d'être né de race noble... Les pétitions des nobles face au décret du 27 germinal an II » dans Philippe Bourdin (dir.), *Les noblesses françaises dans l'Europe de la Révolution*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, p. 53-68.

<sup>744</sup> Décret du 27 germinal an II (16 avril 1794) concernant la répression des conspirateurs, l'éloignement des nobles et la police générale de la république, art. 6, *Coll. Duvergier*, t. 7, p. 142-143.

<sup>745</sup> *Archives parlementaires*, t. 89, p. 28, séance du 29 germinal an II (18 avril 1794).

<sup>746</sup> Barère, dans ses mémoires, date de l'échec de cette disposition le début des tensions au sein du Comité de salut public. Bertrand Barère, *Mémoires*, *op. cit.*, p. 180.

<sup>747</sup> Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil*, *op. cit.*, p. 143.

<sup>748</sup> Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil*, *op. cit.*, p. 154-164.

De nombreuses lois d'exception sont en effet « entachées » par leur nature rétroactive, alors même que l'article 2 de la Déclaration de 1789 place la sûreté au même titre que la liberté parmi les droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Dans le cas de la mise hors de la loi, le rapport de Cambacérès, présenté à la Convention le 19 mars 1793, prend clairement le parti de la rétroactivité. Le texte prévoit de sanctionner ceux qui ont participé à des émeutes contre-révolutionnaires « qui ont éclaté ou éclateraient » ainsi que « ceux qui auraient pris ou prendraient la cocarde blanche »<sup>749</sup>. Le décret du 7 septembre 1793, présenté par Merlin de Douai, sanctionne lui les Français qui *accepteront* ou qui *ont accepté* des fonctions publiques au service de l'ennemi<sup>750</sup>. C'est d'ailleurs Merlin, un des piliers du Comité, qui trace la voie aux grandes lois rétroactives en affirmant, dès février 1790, qu'en « abrogeant une loi injuste, on ne fait strictement parlant, ou du moins on ne devrait que rétablir les choses dans l'état où elles seraient, si cette loi n'avait jamais existée.<sup>751</sup> » Enfin, la rétroactivité des lois des 12 brumaire et 17 nivôse (2 novembre 1793 et 6 janvier 1794), proposée par le Comité afin de réguler les successions (voir chap. IV), vient profondément désorganiser le corps social. La rétroactivité est indéniablement vécue par les membres du Comité comme un ajout douloureux. Berlier, dans ses mémoires, souligne au sujet de la rétroactivité mise en place le 19 mars la « répugnance » qu'il a eue à effectuer cette « corvée »<sup>752</sup>. L'application de ce principe dérogatoire dans le droit civil est, pour Cambacérès, « une source inépuisable de procès<sup>753</sup> ». Merlin, au cœur de la « réaction thermidorienne », tentera assez maladroitement d'en disculper le Comité<sup>754</sup> lorsque la rétroactivité de la loi du 17 nivôse sur les successions sera pointée du doigt pour les innombrables conflits qu'elle a fait naître dans les familles.

---

<sup>749</sup> Éric de Mari, *La mise hors de la loi sous la Révolution française*, op. cit., p. 97.

<sup>750</sup> Même si, comme le souligne Anne Simonin, Merlin s'efforce de définir une rétroactivité « légitime », c'est-à-dire justifiée par l'excuse absolue de la contrainte ou de la force majeure. Voir Anne Simonin, *Le Déshonneur dans la République. Une histoire de l'indignité 1791-1958*, op. cit., p. 336.

<sup>751</sup> *Archives parlementaires*, t.11, p. 516, séance du 8 février 1790.

<sup>752</sup> Théophile Berlier, *Précis de la vie politique de Théophile Berlier*, op.cit., p. 20.

<sup>753</sup> Cambacérès, *Mémoires inédits, Éclaircissements publiés par Cambacérès sur les principaux événements de sa vie politique*, op.cit., p. 183.

<sup>754</sup> Le 5 floréal an III (24 avril 1795) Merlin défend les travaux du Comité à l'origine de la loi du 17 nivôse. S'il se trompe sur certains détails, il tente de disculper un comité qui n'aurait eu aucune marge de manœuvre.

Cependant, on peut difficilement voir dans l'adoption des lois rétroactives de l'an II une « capitulation » des juristes face à la volonté punitive de la Convention. Jean-Louis Halpérin a montré que les dispositions rétroactives prévues dans les lois de brumaire et nivôse an II sont rédigées en conscience par un comité qui doit faire face à une intense « bataille » de partisans d'une rétroactivité encore plus importante<sup>755</sup>. La position du Comité, toujours en subtilité, est davantage d'aménager des dispositions sévères et, semble-t-il, nécessaires pour défendre la Révolution et établir la République.

La rétroactivité peut aussi être considérée comme un moyen de répondre, *a posteriori*, aux silences des textes et de rétablir le règne de la loi. La loi du 19 mars 1793 trouve ainsi son origine dans la confusion qui règne dans l'Ouest et dans les demandes répétées des administrateurs pour des lois claires et applicables<sup>756</sup>. L'objectif n'est alors pas de condamner encore plus sévèrement des coupables qui n'auraient pas été atteints par le glaive de la loi, mais bien de donner toute sa portée à la volonté de la Convention en la précisant et en œuvrant pour qu'elle soit *enfin* appliquée. Par ailleurs, le Comité ne manque pas de faire usage de la rétroactivité lorsqu'elle permet une peine plus douce pour les accusés. Il en est ainsi lorsque que ses membres débattent du projet de décret qui prévoit la gradation des peines en cas d'émissions de faux assignats (voir infra). Ce projet, longuement réfléchi par les membres du Comité, a pour but de prévoir d'autres issues que la peine de mort qui était alors systématiquement requise, même contre les « simples » utilisateurs de faux assignats. Au cours de leur réflexion, les juristes proposent de « rendre la loi rétroactive afin qu'elle s'applique aux condamnés dont la peine n'a pas encore été exécutée.<sup>757</sup> » Il s'agit alors d'intervenir en faveur de plusieurs pétitionnaires condamnés à mort et dont le sort était en suspens.

---

<sup>755</sup> Cette « bataille » pour la rétroactivité est évoquée par Jean-Louis Halpérin. La date du 14 juillet 1789 est un compromis. L'auteur souligne que le Comité, résigné, adopte une stratégie « défensive » en tachant de limiter la portée de la rétroactivité de ses deux lois, mais qu'on ne peut cependant aucunement en déduire que le Comité se soit fait forcer la main. Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil, op. cit.* p. 154-164.

<sup>756</sup> Éric de Mari, *La mise hors de la loi sous la Révolution française, op. cit.*, p. 80 - 97.

<sup>757</sup> A. N., D/III/380, séance du 14 mars 1793.

Il serait erroné de soutenir qu'au cours des deux premières années de la République, le Comité cède systématiquement le pas face à la violence des échanges et à la volonté de la Convention. Ses travaux et ses réflexions sont en effet caractérisés par un attachement marqué au légalisme, une réflexion permanente sur le subtil équilibre à trouver entre sécurité de tous et maintien de libertés individuelles.

### C. **Un attachement marqué au légalisme**

Dans ces mois difficiles, le Comité n'en reste pas moins mobilisé pour faire respecter les procédures (1) au cours d'une période où la répression contre les ennemis de la République atteint son apogée. À l'été 1794, le dénouement de Thermidor semble marquer une rupture pour ses membres (2) alors même que le retour du « règne de la loi » figure parmi les promesses des adversaires de Robespierre et de ses alliés.

#### 1. **L'attachement au respect des procédures**

L'étude des travaux du Comité au cours des deux premières années de la République montre que l'affirmation d'une volonté punitive n'est pas incompatible avec la défense du légalisme. En effet, alors que les affrontements vont croissant, le Comité n'en tente pas moins, parfois avec succès, de défendre les acquis de la Constituante, de faire respecter les procédures, aussi complexes soient-elles.

Le cas de l'encadrement des visites domiciliaires, soulevé à la Convention en janvier 1793, en offre un bon exemple. En effet, quelque temps après l'assassinat du député Saint-Fargeau par Philippe Nicolas Marie de Pâris, ancien membre de la garde constitutionnelle du roi, l'inquiétude règne parmi les Conventionnels. Le 21 janvier, le député Bréard annonce ainsi à la tribune avoir fait la rencontre d'un homme qui lui aurait lancé : « scélérat, tu as voté pour la mort de Louis; tu mourras de ma main.<sup>758</sup> » Son collègue Aimé Goupilleau abonde dans son sens, qui évoque une tentative d'assassinat sur sa personne à laquelle il n'échappe que grâce à la diligence d'un limonadier. Un débat s'ouvre alors sur les moyens d'assurer la

---

<sup>758</sup> *Archives parlementaires*, t. 57, p. 519, séance du 21 janvier 1793.

sécurité de la représentation nationale. Plusieurs députés demandent que des visites domiciliaires soient organisées pour déloger les « citoyens étrangers » ou les « immigrés » qui séjourneraient à Paris. Cependant certains représentants, dont Robespierre<sup>759</sup> et Danton<sup>760</sup>, s'inquiètent des dangers de cette pratique qui blesse la liberté et la propriété. Au terme de ces échanges, la Convention décide de renvoyer l'ensemble à son Comité de législation et le charge de présenter un mode de visite domiciliaire apte à satisfaire aux exigences de la sécurité *tout en respectant les libertés individuelles*<sup>761</sup>.

Il est intéressant de souligner que c'est aux juristes du Comité de législation qu'est renvoyée cette motion, et non au Comité de sûreté générale, pourtant chargé de veiller à la sûreté de l'État et de ses représentants<sup>762</sup>. La fonction politique de cet organisme, alors dominé par les Girondins<sup>763</sup>, oriente peut-être cette décision. La Convention fait par ailleurs confiance aux juristes du Comité. S'ils sont sollicités, c'est aussi pour leur capacité à concilier plutôt qu'opposer droit d'exception et droit ordinaire, comme en témoigne le rapport préparé en janvier.

Le travail de rédaction de ce projet de décret nous offre un bel exemple de l'esprit de collégialité qui règne dans le Comité en ce mois de janvier 1793. En effet, le soir même, le procès-verbal du Comité note que Saladin amorce la discussion sur ce sujet<sup>764</sup>. Berlier propose ensuite de « prendre en main » ce travail et de proposer un rapport. Le lendemain, le député de la Côte-d'Or présente son rapport, mais son collègue Génissieu intervient pour

---

<sup>759</sup> « Citoyens, en appuyant une partie des mesures proposées par Barère, je viens en ajouter d'autres; c'est sur la tombe d'un martyr de la liberté que nous devons faire le serment de sauver la patrie. Mais que cet attentat qui doit retourner contre les amis de la liberté ne soit pas une occasion, par un excès de zèle, de violer les principes. » *Archives parlementaires*, t. 57, p. 522, séance du 21 janvier 1793.

<sup>760</sup> *Archives parlementaires*, t. 57, p. 525, séance du 21 janvier 1793.

<sup>761</sup> *Archives parlementaires*, t. 57, p. 529, séance du 21 janvier 1793. Nous soulignons.

<sup>762</sup> C'est en effet « à lui qu'incombe la tâche de déjouer les complots contre-révolutionnaires, d'en rechercher les auteurs et les complices, et de veiller à ce qu'ils reçoivent le châtement dû à leurs crimes » souligne Michel Eude, *Le Comité de sûreté générale en 1793-1794, Annales historiques de la Révolution française*, n° 261, 1985. p. 295-306.

<sup>763</sup> D'après Émilie Cadio, jusqu'au 21 janvier 1793, le Comité est aux mains des députés girondins. L'assassinat de Lepeletier provoque cependant un renouvellement du Comité, à l'initiative des Montagnards, qui parviennent à le dominer. Voir Émilie Cadio, « Le Comité de sûreté générale (1792-1795) », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012.

<sup>764</sup> A. N., D/III/380, séance du 21 janvier 1793.

proposer un autre projet, que Berlier avoue préférer au sien. Les différents articles du projet de Génissieu sont alors discutés. Enfin, après une discussion « très longue », il est arrêté les bases suivantes : qu'il sera fait des visites domiciliaires dans les maisons de prostitution, de jeu, dans les maisons garnies, chez les restaurateurs, cabaretiers et coiffeurs. Le Comité décide par ailleurs d'écarter des lieux ciblés les maisons des ci-devant privilégiés et celles des émigrés. On est encore bien loin d'une chasse aux suspects sans nuances. Sur proposition d'un autre membre, Cochon-Lapparent, il est en outre décidé que les visites n'auraient lieu que de jour et « en présence d'un juge de paix ou de son assesseur ». Il est également convenu de « s'abstenir d'étendre cette perquisition aux papiers, hors le cas d'un mandat exprès de justice ». Enfin, il est prévu que les commissaires seront tenus d'exhiber leurs pouvoirs et que ceux qui seraient convaincus d'avoir usurpé un faux caractère seraient punis de douze années de fer. Berlier, Savary et Génissieu sont enfin chargés de rédiger les articles pour les présenter le lendemain à la Convention<sup>765</sup>.

En outre, le Comité n'est pas uniquement consulté pour organiser une justice toujours plus sévère. Il l'est également lorsque les lois paraissent trop strictes et qu'elles risquent de mettre en danger les principes mêmes que la Révolution veut défendre. Le 1<sup>er</sup> mars 1793, Garat, ministre de la Justice, demande ainsi que l'article 2 section 6 du Code pénal de 1791 soit revu<sup>766</sup>. Ce dernier prévoit la mort pour « quiconque sera convaincu d'avoir contrefait des papiers nationaux, ayant cours de monnaie, ou d'avoir contribué sciemment à l'exposition desdits papiers contrefaits<sup>767</sup> ». Dans sa prise de parole auprès des députés, Garat évoque un entretien qu'il a eu au Comité de législation au sujet du citoyen Philibert Lalou, condamné à mort quelques semaines plus tôt pour l'utilisation d'un assignat de cinq livres<sup>768</sup>. Or, au cours de ces échanges, Osselin lui soutient qu'en matière d'assignats, il existe

---

<sup>765</sup> Preuve du succès de ce premier travail, quelques jours après le départ des Girondins, la Convention se tourne vers son comité pour lui demander un projet qui permette de se rendre chez les députés détenus ou absents sans congés pour y faire recherche des documents dont ils avaient la charge. Voir A.N., D/III/\*/55, séance du 13 juillet 1793.

<sup>766</sup> *Archives parlementaires*, t. 59, p. 516, séance du 1<sup>er</sup> mars 1793.

<sup>767</sup> Section VI, crimes contre la propriété publique.

<sup>768</sup> Le citoyen Lalou est condamné pour l'utilisation d'un assignat de 5 livres considéré comme contrefait par le juré spécial du jugement du tribunal criminel de Paris le 17 décembre 1793, confirmé le 1<sup>er</sup> février 1793 par le Tribunal de cassation. Voir *Archives parlementaires*, t. 59, p. 517, séance du 1<sup>er</sup> mars 1793.

« trois degrés de délits très distincts et très assurés, très séparés » qui sont : la fabrication, la distribution et l'utilisation des faux assignats<sup>769</sup>. Le ministre motivé par « le sentiment d'humanité » aussi bien que par la volonté de réviser « une partie importante de la législation » demande alors un sursis à Convention.

Ce sursis lui est accordé après une plaidoirie de Robespierre, qui vient immédiatement soutenir les positions de Garat : « Je ne crois pas qu'en perfectionnant cette loi, qu'en établissant les degrés que la peine indique, vous affaiblissiez la terreur salutaire des lois portées à cet égard; car cette terreur conservera toute sa force, aussi longtemps que le glaive de la justice atteindra sûrement les auteurs des véritables faux; c'est-à-dire des fabricateurs, ensuite les hommes aussi coupables qu'eux qui se liguent avec eux, pour les distribuer en connaissance de cause » et de poursuivre : « Les législateurs français ne peuvent pas être plus durs que l'ancien gouvernement. Or, sous l'ancien régime un homme qui, ayant de la monnaie ou une pièce de monnaie fausse, s'en serait servi et l'aurait laissée dans la circulation, n'aurait pas été puni de la peine de mort ; ou bien s'il l'eût été, cela aurait été un acte de tyrannie ; et nous ne sommes pas faits pour l'imiter.<sup>770</sup> »

La Convention charge alors son Comité de législation de faire incessamment un rapport sur la loi à porter contre ceux qui, sans être coupables de fabrication ni de distribution de faux assignats, « se seraient permis de faire usage d'un assignat faux<sup>771</sup> ». Le sort de Laloue, puis de plusieurs autres citoyens<sup>772</sup>, est remis entre les mains des juristes. Joseph Delaunay se voit confier la rédaction du rapport<sup>773</sup>.

Le 12 mars, Delaunay présente son travail à ses collègues et propose un projet de décret sur les différentes peines qui doivent être prononcées contre ceux qui se rendent coupables

---

<sup>769</sup> Osselin ayant présidé le tribunal criminel du 17 août avait pour lui l'expertise de bon nombre d'accusations et de jugements relatifs à l'usage de faux assignats.

<sup>770</sup> *Archives parlementaires*, t. 59, p. 517, séance du 1<sup>er</sup> mars 1793.

<sup>771</sup> Décret du 1<sup>er</sup> mars 1793 qui ordonne qu'il sera sursis au jugement rendu contre Philibert Laloue. *Coll. Baudouin*, vol. 36, p. 137.

<sup>772</sup> Voir Décret du 5 mars 1793 qui sursoit à l'exécution du jugement qui condamne à mort le citoyen Boursier. *Coll. Baudouin*, vol. 35, p. 353 ou encore Décret du 23 mars 1793 qui sursoit à l'exécution du jugement rendu contre Jean Hautefeuille. *Coll. Baudouin*, vol. 35, p. 468 et Décret du 12 avril 1793 qui suspend le jugement porté contre Charles-François Geoffroi. *Coll. Baudouin*, vol. 36, p. 79.

<sup>773</sup> A. N., D/III/380, séance du 12 mars 1793.

de distribuer des assignats. Au terme des échanges dont nous ne connaissons malheureusement pas la teneur, le procès-verbal note que le Comité a été d'avis de proposer un projet de décret portant que quiconque sans être coupable de contrefaçon, d'exploitation ou d'introduction dans le territoire de la République de faux papiers, mais qui sera convaincu d'avoir sciemment fait usage d'assignats contrefaits sera condamnée à la peine de six ans de fer et à la peine de quatre années de détention<sup>774</sup>. La peine est graduée et, dans le contexte de mars 1793, paraît légère. La question de l'intentionnalité est par ailleurs posée. Elle semble très en faveur de l'accusé qui pourra toujours nier avoir eu connaissance de la nature contrefaite de l'assignat.

Le 14 mars, le Comité va plus loin. Lanjuinais présente en effet un second rapport sur cette affaire. Les juristes arrêtent alors que « la loi nouvelle sera appliquée non seulement aux procès à venir, mais aussi à ceux en attente d'être jugés »<sup>775</sup>. La rétroactivité de la loi est ici utilisée au profit des accusés un temps condamnés à mort. On est loin des dispositions prévues par la loi du 19 mars adoptée quelques jours plus tard. Le rapport est présenté à la Convention le 23 avril 1793<sup>776</sup>. Par la suite, Merlin de Douai se voit confier plusieurs rapports sur les peines relatives « aux individus qui discréditent les assignats » dans les départements du Haut et du Bas-Rhin<sup>777</sup>.

Enfin, l'attachement des juristes du Comité au respect de la procédure judiciaire est aussi visible dans les fréquentes demandes faites à la Convention de délais suffisants pour l'étude des affaires afin de maintenir une justice cohérente et organisée. Ainsi, tout au long de l'été 1793, Cambacérès lutte aux côtés du Tribunal de cassation pour que soit maintenu un délai convenable pour traiter les affaires. Le 15 août, ce délai est finalement fixé à deux mois, loin des huit jours réclamés par certains députés<sup>778</sup>. Autre exemple : dans la présentation de son projet de décret sur les fonctionnaires publics accusés de trahison, Merlin obtient que les

---

<sup>774</sup> En cas de récidive, le criminel verra la peine doublée.

<sup>775</sup> A. N., D/III/380, séance du 14 mars 1793.

<sup>776</sup> Décret du 23 avril 1793 relatif aux fabrications ou première exposition de faux assignats. *Coll. Baudouin*, vol. 36, p. 137.

<sup>777</sup> A. N., D/III/380, séance du 3 septembre 1793.

<sup>778</sup> Voir Jean-Louis Halpérin, *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution (1790 – 1799)*, *op. cit.*, p. 128-130.

suspects bénéficient d'un délai de six décades, soit deux mois, pour réclamer contre leur inscription. Un délai important alors que la situation aux frontières comme à l'intérieur du pays est particulièrement difficile.

## 2. Le 9 thermidor, une rupture pour le Comité ?

Depuis la fête de l'Être Suprême le 20 prairial an II (8 juin 1794), et alors que se multiplient les victoires des armées françaises<sup>779</sup>, l'influence de Robespierre et des députés qui lui sont proches est remise en question. Dans le même temps, les lois d'exception paraissent de moins en moins nécessaires alors qu'aux frontières, les ennemis de la Révolution semblent en déroute. La crise politique qui éclate les 8, 9 et 10 thermidor an II (26, 27 et 28 juillet 1794) constitue l'un des événements les plus connus et les mieux documentés du cycle révolutionnaire<sup>780</sup>. Peut-on dire que cette crise politique majeure, qui voit le « renversement » d'une partie des membres du Comité de salut public, est également une remise en cause du Comité de législation et de ses membres qui avaient contribué à la confection de cette législation d'exception ?

Comme coup de force politique, le 9 thermidor ne semble pas être une « rupture » pour le Comité. Ses membres encore actifs, largement issus de la « Plaine », restent attentifs et prudents au cours des événements. Cambacérès évoque dans ses *Mémoires* le réflexe de survie qui, pour beaucoup de ses collègues (et peut-être lui-même), conduit ces hommes de la Plaine à accepter la mise en accusation puis l'élimination de Robespierre<sup>781</sup>. Cambacérès,

---

<sup>779</sup> Voir l'analyse récente de Thibault Poirot « Fleurus, la victoire de trop ? », *L'Histoire*, n° 433, p. 43.

<sup>780</sup> L'historiographie sur cette question étant particulièrement vaste, nous renvoyons à la très riche bibliographie établie dans Françoise Brunel, *Thermidor : la chute de Robespierre, 1794*, Bruxelles, Complexe, 1989. Plus récemment, un état des lieux a été proposé dans Colin Jones, « 9 Thermidor : Cinderella among Revolutionary Journées », *French Historical Studies*, vol. 38, n° 1, février 2015 et dans *The Fall of Robespierre: 24 Hours in Revolutionary Paris*, Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 1-11.

<sup>781</sup> Cambacérès évoque aussi dans ses souvenirs le réflexe de survie qui, pour beaucoup de ses collègues (et peut-être lui-même), conduit à accepter la mise en accusation puis l'élimination de Robespierre. Voir Cambacérès, *Mémoires inédits, Éclaircissements publiés par Cambacérès sur les principaux événements de sa vie politique, op.cit.*, p. 245-250.

Merlin de Douai, Berlier ou encore Bézard n'ont pas soutenu activement l'action des adversaires de Robespierre, mais ont dû se réjouir de la « chute » de l'Incorruptible. Merlin est d'ailleurs le premier président de la Convention élu après le 9 thermidor.

Pour le Montpelliérain, la faute qui condamne Robespierre c'est l'insurrection contre la Convention, c'est d'avoir soulevé la Commune contre la représentation nationale. Quant à Merlin, comme le souligne Hervé Leuwers, il ne condamne jamais l'an II, mais uniquement l'emballement de la terreur à l'été 1794<sup>782</sup>. Cambacérès, le 4 brumaire an III (25 octobre 1794), plaide d'ailleurs sans réserves pour le maintien de la loi des suspects : « La loi dont on parle ici fut rédigée en très grande connaissance de cause et après un examen très approfondi et ce n'est qu'en la maintenant exactement que la Convention pourra conserver à l'ordre du jour la sévérité et la justice nécessaires aux temps où nous nous trouvons » et d'ajouter : « Qu'on relise cette loi, et l'on verra qu'il est impossible qu'elle atteigne jamais les bons citoyens.<sup>783</sup> »

Dans cette grande commotion du 9 thermidor, les rares députés encore actifs au Comité sont en retrait. Aucun ne joue un rôle notable. Très certainement inquiets, au même titre que leurs collègues, de la possibilité de nouvelles lois de proscription, ils ont dû accueillir avec soulagement l'éviction puis la condamnation, comme hors la loi, de Robespierre et de ses nombreux soutiens. Ce n'est que progressivement que se dessine, pour le Comité, une indéniable rupture institutionnelle, alors que le renouvellement des comités de gouvernement, le rappel des représentants en mission ou encore la montée en force des hommes de la Plaine ouvrent la voie à une réorganisation du gouvernement révolutionnaire et à la consécration du Comité de législation comme clé de voûte du programme politique de la Convention thermidorienne : fonder la République et clore la Révolution.

\*

Avec l'instauration progressive de l'exception révolutionnaire, la nature des missions confiées au Comité de législation évolue. Il ne s'agit pas pour ses membres de réfléchir aux

---

<sup>782</sup> Hervé Leuwers, *Un juriste en politique. Merlin de Douai, op. cit.*, p.168-175.

<sup>783</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 22, p. 340, séance du 4 brumaire an III (25 octobre 1794).

grandes lois destinées à traduire la volonté générale, à encadrer le pouvoir, à préserver les droits individuels de l'homme et du citoyen. Face à l'urgence, à la nécessité du salut public, le Comité travaille aux grandes lois pénales et civiles de l'an II, lois de circonstances, lois politiques, lois en rupture avec les considérations éthiques et philosophiques des assemblées précédentes.

Par leurs rapports, leurs projets de décrets et leur correspondance soutenue avec les fonctionnaires publics chargés de la mise en œuvre des lois, les membres du Comité permettent le passage d'une « rhétorique de la violence » à un système juridictionnel encadré par des lois et un arsenal pénal répressif défini. Malgré une éclipse relative qui atteint son acmé le 22 prairial, ses titulaires jouent un rôle essentiel pour définir la base juridique nécessaire à la répression des adversaires de la Révolution. Si les juristes doivent céder à l'urgence de la nécessité, ils n'en manquent pas moins de s'assurer que la loi, aussi sévère soit-elle, laisse le moins de place possible à l'interprétation et l'insécurité afin d'éviter que cette répression sévère ne s'inscrive dans un cadre paralégale ou a-légale. Les rapports du Comité demeurent marqués par un activisme prudent, un constant souci d'aménagement et d'équilibre alors que se multiplient les affrontements entre les députés.



## **Partie III**

### **Vers un comité de gouvernement**

Les événements du 9 thermidor sont à l'origine d'un virage politique, marqué dès l'été 1794 par la remise en cause de l'hégémonie du Comité de salut public et l'arrivée au premier plan d'hommes de la Plaine. Dans les derniers jours de l'été, s'inventent aussi progressivement les mythes de la « tyrannie » et de la « Terreur ». Pourtant, l'envoi à la guillotine de près de 110 proches du « tyran », puis l'intense campagne menée par les libellistes contre la « queue de Robespierre » ne donnent pas à la Convention une unité et une homogénéité qui lui permettraient de penser avec sérénité son avenir. En effet, les Thermidoriens, brièvement unis par la peur de représailles et la volonté de voir disparaître Robespierre, Couthon et Saint-Just, sont loin de former un groupe homogène. La suspicion est grande lorsque Barère propose le 11 thermidor an II (29 juillet 1794) des noms pour remplacer les « conspirateurs » au sein du Comité de salut public. Rapidement, la place même des deux comités de salut public et de sûreté générale, réélus sans changements depuis septembre 1793, se retrouve au cœur des débats. Divisés et inquiets, les députés cherchent alors un moyen de rééquilibrer le gouvernement tout en conservant à l'Assemblée cette force coactive qui lui avait permis de s'imposer sur les différents fronts militaires et contre les soulèvements intérieurs.

C'est dans cette perspective que le Comité de législation s'impose progressivement non seulement comme un « comité de gouvernement » mais aussi comme un véritable « tiers de confiance ». Ce renforcement du Comité est progressif. Il est alimenté avant tout par la mise en cause de l'attitude des comités de salut public et de sûreté générale en l'an II et jalonné par un certain nombre de décrets.

Ses pouvoirs exécutifs sont consacrés par le 7 fructidor an II (24 août 1794). En effet, au même titre que les autres comités de la Convention, à l'exclusion de trois comités aux fonctions internes, le Comité est à cette date autorisé à prendre des arrêtés d'exécution. Ses membres obtiennent aussi la surveillance des administrations civiles et des tribunaux. Cette surveillance va s'exercer par le contrôle du recrutement, le suivi de leurs décisions, la vérification de l'exécution des lois. Par la suite, la multiplication des rapports conjoints confiés aux « trois comités », la présence de Cambacérès et Merlin de Douai aux plus hautes fonctions de la Convention mais aussi dans l'un puis dans l'autre des comités de législation

et de salut public, et enfin la nature des missions qui lui sont confiées sont autant d'éléments qui le distinguent comme l'un des trois piliers du gouvernement de la Convention après Thermidor.

Cette place à part est tout particulièrement visible lorsqu'à l'automne, la modification des équilibres politiques accentuée par le retour progressif des anciens brissotins et la multiplication des dénonciations à l'encontre de certains députés, conduit la Convention sur les chemins d'une introspection qui va bien au-delà de la « simple » mise en cause de la tutelle du Comité de salut public. Des représentants en missions, à l'exemple de Carrier à Nantes, Fouché à Lyon, Barras et Fréron à Toulon se retrouvent accusés d'avoir cautionné des excès qu'aucune loi, fût-elle révolutionnaire, ne légitimait. Progressivement, la Convention s'engage sur la voie de la « réaction », c'est-à-dire un rejet affirmé des hommes et des politiques de l'an II, particulièrement lorsque celles-ci ont été source de discordes et de violences<sup>784</sup>. Les Conventionnels cherchent comment rétablir la concorde, comment fonder une République stable et apaisée ou règnerait la loi plutôt que l'arbitraire. Cependant, dans cette Assemblée soucieuse d'exorciser son propre passé et de fermer le temps de la Révolution, les tensions latentes alimentent suspicions et rancœurs. Dans cette perspective, le Comité de législation est sollicité pour définir une procédure prudente devant permettre à la Convention d'examiner les procédures contre ses membres dont la conduite les mois précédents nécessiterait l'examen de leurs collègues. Il est aussi chargé de recevoir les dénonciations, de les regrouper et de les présenter en séances plénières. À ce titre, il est un artisan d'une répression apaisée qui, jusqu'à son aboutissement à l'été 1795, permet à la Convention de « purger » les membres qu'elle voit comme des obstacles à la transition directoriale, à la fin de la Révolution.

Ainsi, nous montrerons dans cette troisième partie que passé le 9 thermidor, le Comité de législation est bien consacré comme un acteur majeur du système institutionnel de l'an III. En effet, la reconfiguration du gouvernement révolutionnaire et la recherche d'un meilleur équilibre des pouvoirs conduisent à son avènement à l'été 1794 comme l'un des « trois comités », l'un des trois piliers sur lesquels l'Assemblée peut appuyer son action (Chapitre V). Son rehaussement est par ailleurs tout particulièrement visible dans son rôle

---

<sup>784</sup> Hervé Leuwers, *La Révolution française*, Paris, Presses universitaires de France, 2020, p. 253.

« d'arbitre » de la justice d'exception de l'an II telle qu'elle est progressivement déconstruite et mise en procès en l'an III (Chapitre VI).

## Chapitre V : Le décret du 7 fructidor an II (24 août 1794) et l'émergence d'une fonction gouvernementale

« Une loi n'a d'intérêt que dans son application<sup>785</sup> »

Jean-Jacques Rousseau, *Lettre à d'Alembert*

« Lorsque dans un gouvernement populaire, les lois ont cessé d'être exécutées, comme cela ne peut venir que de la corruption de la République, l'État est déjà perdu.<sup>786</sup> »

Montesquieu, *L'esprit des Loix*

La crise politique qui, les 9 et 10 thermidor, porte à leur paroxysme les luttes au sein de l'Assemblée, peut trouver ses origines dans l'évolution de la situation de la République au cours des mois qui précèdent le dénouement du 27 juillet. En effet, au printemps puis à l'été 1794, l'étau si menaçant formé par les armées étrangères se desserre. La victoire de Fleurus, le 8 messidor an II (26 juin 1794) ouvre les portes de la Belgique et efface en partie le souvenir de la trahison de Dumouriez. Les mesures politiques d'exception prises au printemps 1793 semblent moins nécessaires. Les lois de germinal et prairial an II concentrent les critiques et la crainte de nouvelles épurations travaille l'Assemblée. Dans le même temps, la méfiance de Robespierre vis-à-vis des généraux, mais aussi le succès de la Fête de l'Être suprême du 20 prairial an II (8 juin 1794) alimentent un flot de rumeurs sur les supposées prétentions à la dictature de Robespierre et de ses complices. La « chute » des

---

<sup>785</sup> Jean-Jacques Rousseau, *Lettre à d'Alembert*, cité par Julien Boudon, *Les jacobins, une traduction des principes de Jean-Jacques Rousseau*, Paris, L.G.D.J., 2006, p. 340.

<sup>786</sup> Montesquieu, *L'esprit des Loix*, livre III, chapitre III, Firmin-Didot frères, fils et Cie (Paris), 1857, p. 33.

« conspirateurs », marquée par un certain nombre de circonstances imprévisibles<sup>787</sup>, achève de transformer pour beaucoup l'Incorruptible en « tyran ».

Si ce 9 thermidor, comme rupture dans le cours de la Révolution, peut être interrogé<sup>788</sup>, il n'en reste pas moins que la période qui s'ouvre alors s'accompagne de changements importants. Dès le 14 thermidor an II (1<sup>er</sup> août 1794), la Convention abolit la loi du 22 prairial<sup>789</sup>. Fouquier-Tinville est arrêté le même jour. Le tribunal qu'il avait servi avec tant de zèle est réorganisé le 23 thermidor (10 août) et réformé en nivôse. L'historiographie la plus récente<sup>790</sup> est venue mettre en lumière un indice supplémentaire de ces évolutions : la nouvelle organisation des comités de la Convention au mois d'août 1794. En effet, afin de mettre fin à la concentration des pouvoirs au sein des deux comités de gouvernement<sup>791</sup> et de prévenir le risque d'une nouvelle « dictature », un décret du 7 fructidor an II (24 août 1794) réorganise en profondeur le fonctionnement de l'Assemblée (voir annexe n°4). Le nombre de ses comités est fixé à seize. Leurs attributions sont précisées, pour ne pas dire encadrées. Tous doivent dorénavant se renouveler chaque mois.

---

<sup>787</sup> Sans épiloguer sur la pluie qui aurait, ou non, découragé les soutiens de Robespierre rassemblés sur la place de Grève, on peut néanmoins souligner que les hésitations de Robespierre, le manque de résolution d'Hanriot ou encore l'immobilisme des jacobins se conjuguent pour permettre, *in fine*, aux ennemis de l'Incorruptible de retourner en leur faveur un rapport de force bien mal engagé.

<sup>788</sup> C'est notamment la thèse de Françoise Brunel. Voir Françoise Brunel dans : *Thermidor, la chute de Robespierre*, Bruxelles, Complexe, 1989, p. 127-128 et, plus récemment, l'analyse de Colin Jones dans *The Fall of Robespierre: 24 Hours in Revolutionary Paris*, *op. cit.*, p. 1-11.

<sup>789</sup> Voir à ce propos Annie Jourdan, « Les journées de Prairial an II : le tournant de la Révolution ? », *La Révolution française* [En ligne], 10 | 2016.

<sup>790</sup> Deux journées d'étude ont été organisées en 2012 et 2019 aux Archives nationales sur ce thème et ont donné lieu à des publications en ligne : « Les comités des Assemblées révolutionnaires : des laboratoires de la loi », *La Révolution française*, [En ligne], 3 | 2012, numéro dirigé par Guillaume Mazeau et Maria Castellà Pujols et « Gouverner par la loi ; les comités et commissions des assemblées révolutionnaires : pouvoir législatif et fonctions exécutives », *La Révolution française*, [En ligne], 17 | 2020, sous la direction de Virginie Martin, Céline Parcé et de Cécile Robin.

<sup>791</sup> L'expression « comité de gouvernement » n'est pas une création d'historiens. Elle est régulièrement utilisée dans les débats parlementaires. Une recherche par mot-clé dans la base de données de la Collection Baudouin, outil en ligne qui rassemble les décrets et lois révolutionnaires pour les années 1789-1799, donne plusieurs dizaines d'occurrences dans les décrets de l'an III et de l'an IV. Elle est par ailleurs déjà utilisée dans l'historiographie, au sujet du Comité de législation après thermidor. Voir par exemple Michel Biard, *En finir avec Robespierre et ses amis*, Paris, Lemme Edit, 2021, p. 14.

Au cours des semaines suivantes, le Comité de législation, chargé de surveiller les administrations civiles et judiciaires et de veiller à la juste application de la loi dans l'espace national, s'affirme comme la clé de voûte de la nouvelle Assemblée. Cette « translation institutionnelle » pose un certain nombre de questions. En effet, passé l'épisode dit de la terreur, et alors que la France continue de vivre dans un gouvernement révolutionnaire, comment expliquer les prérogatives nouvelles confiées à ce comité ? Peut-on lire dans ces responsabilités une volonté de placer la loi au cœur de la refondation républicaine ? L'affirmation des membres de ce comité marque-t-elle la volonté de faire émerger des tiers de confiance à même de calmer les passions, de rétablir la légitimité de la Convention ?

À la lumière de ces différents éléments, il importe de souligner à la fois l'origine de cette nouvelle stature qui se dessine progressivement au cours de vifs débats à la Convention (I). Au terme de ces débats, le décret du 7 fructidor consacre ces changements et donne au Comité une importance de premier plan (II). Ces nouveaux habits nous amènent alors à interroger le statut du Comité de législation à partir de l'été de l'an II, alors qu'il semble s'imposer comme un véritable Comité de gouvernement (III).

## I. Penser les comités après Thermidor

Dans les archives du Comité se trouve un courrier envoyé le 30 fructidor an III (16 septembre 1795) par le maire et les membres du conseil général de la commune de Reims<sup>792</sup>. De part et d'autre d'un sceau représentant un bonnet de la liberté posé sur la Déclaration des droits de l'homme, l'en-tête imprimé reprend les mots « LIBERTÉ » et « ÉGALITÉ » puis, en dessous, la phrase suivante : « Le Gouvernement français est révolutionnaire jusqu'à la paix ». Cependant, avant d'envoyer sa lettre, l'auteur a soigneusement rayé cette mention. Elle est remplacée par la formule manuscrite suivante : « Le Gouvernement français est Républicain ». À travers cette correction, l'on peut voir l'aboutissement d'une longue réflexion sur la réorganisation du gouvernement révolutionnaire. Ce processus, bien qu'il ne se concrétise qu'à l'été 1795, est marqué par une volonté progressive de rééquilibrer les

---

<sup>792</sup> A.N., D/III/343, lettre du 30 fructidor an III (16 septembre 1795).

rapports de force entre ses institutions (A). Il se dessine par ailleurs dès l'automne comme en témoigne l'adoption du décret du 7 fructidor an II (B).

#### A. Rééquilibrer le gouvernement révolutionnaire

Procès « jugé, mais non plaidé » selon la fameuse formule de Cambacérés ; davantage épuration qu'élection<sup>793</sup>, la « chute » du triumvirat montagnard au mois de juillet n'est accompagnée dans l'immédiat d'aucune proposition cohérente de réforme ou de changements. Une fois Robespierre, Couthon et Saint-Just éliminés avec leurs « complices », la Convention dite thermidorienne doit composer avec des groupes hétérogènes pour envisager un avenir alors très incertain. Montagnards, dantonistes, partisans de la gironde et modérés de la Plaine partagent en effet les bancs d'une Assemblée hantée par les souvenirs douloureux, les haines et les ressentiments. En outre, il apparaît très vite que, contrairement aux mots de Barère du 10 thermidor (29 juillet), les événements de thermidor ne sont pas qu'une « commotion partielle qui laissait le gouvernement dans son intégrité »<sup>794</sup>. Une nouvelle organisation s'impose. Il s'agit alors de rompre avec la « tyrannie », avec le règne du « Catilina moderne », et de redonner le pouvoir à la Convention, seul centre d'impulsion du gouvernement<sup>795</sup>.

Ces objectifs, régulièrement psalmodiés par les députés, restent à concrétiser par de nécessaires changements institutionnels. Au cœur de cet enjeu, la question de l'organisation des comités donne lieu à de longs débats au cours de l'été. Il s'agit pour les Conventionnels de redessiner progressivement les contours du gouvernement. La Convention est alors amenée à déterminer avec précision ce que sont les comités et ce qu'ils ne doivent pas être.

Dès le 11 thermidor (29 juillet), le corps législatif se lance dans de vifs échanges sur la réorganisation des comités. Le Comité de salut public est le premier visé. Son administration, trop inféodée à Robespierre, ou encore les prérogatives qu'il concentre, sont la cible des

---

<sup>793</sup> Frédéric Bluche, Stéphane Rials, Jean Tulard, *La Révolution française*, Paris, Presses universitaires de France, 2004, p. 108.

<sup>794</sup> Georges Lefebvre, *Les thermidoriens - Le Directoire*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 23.

<sup>795</sup> Le terme de gouvernement ne désigne pas ici le pouvoir exécutif, mais la centralité législative de la Convention.

attaques de Cambon<sup>796</sup>. Le député de l'Hérault est le premier à évoquer cette nécessaire réorganisation auprès de ces collègues. Le point de départ de sa réflexion est intéressant. S'attaquant comme bon nombre de députés à la « tyrannie de Robespierre », il souligne que l'un des leviers de cette domination résidait dans la capacité de décision donnée implicitement aux chefs de bureaux et aux employés du Comité de salut public. En effet, Robespierre ayant choisi de concentrer tant de pouvoir en ce comité, son personnel s'était arrogé une nécessaire autonomie et une capacité de décision afin de faire face à un nombre de tâches toujours croissant. Ce pouvoir, usurpé à la Convention, devait lui être rendu. Il fallait donc d'une part réaffirmer le contrôle de la Convention sur la conduite du gouvernement et, de l'autre, mieux répartir les prérogatives entre les comités pour éviter une telle concentration. En effet, sans nouvelle répartition des pouvoirs, « tous les comités de la Convention doivent se trouver sans occupation, ou se trouver en concurrence avec le Comité de salut public », souligne Cambon. Afin de mieux surveiller les fonctionnaires publics<sup>797</sup>, le député de l'Hérault conclut en proposant que le nombre de comités ne soit à l'avenir pas supérieur à celui des commissions exécutives, et que chaque comité veille sur une commission.

Sans trancher cette question dans l'immédiat, la Convention décrète le soir même que tous les comités seront renouvelés par quart chaque mois, et que les membres sortants ne pourraient être réélus qu'un mois après. À la peur des complots et de la dictature des comités, elle sacrifie donc la continuité qui avait fait leur force et la cohérence de sa politique. Elle instaure une forme de « gouvernement par roulement », par rotation du personnel. Ce mode de fonctionnement, tant dénoncé par Mathiez<sup>798</sup>, est confirmé quelques semaines plus tard à l'issue des débats.

Le 14 thermidor (1er août), Barère présente à son tour un projet de réforme. Il ne s'oppose pas frontalement à Cambon, mais cherche tout de même à préserver la place du

---

<sup>796</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, n°313, p. 362, séance du 11 thermidor an II (29 juillet 1794).

<sup>797</sup> Sur l'utilisation de ce terme et son évolution au cours de la période révolutionnaire, voir Anne-Marie Patault, « Les origines révolutionnaires de la fonction publique : de l'employé au fonctionnaire », *Revue historique de droit français et étranger*, 1986, p. 642.

<sup>798</sup> Albert Mathiez, *La réaction thermidorienne*, Paris, La Fabrique éditions, 2010, p.12.

Comité de salut public dont il est issu<sup>799</sup>. La dissémination du gouvernement lui paraît en effet un danger. Il invite ses collègues à se faire les garants de « l'harmonie » du gouvernement et à pérenniser le contrôle de son comité sur les douze commissions exécutives afin de ne pas voir advenir un « fédéralisme moral à la place de l'unité républicaine ». La charge est forte, qui ressuscite l'un des principaux démons de l'an II. Sa proposition suscite cependant une vive opposition<sup>800</sup>. Le 18 thermidor, Cambon dénonce le risque de voir la République confisquée par les « ambitions particulières » et propose de renommer le Comité de salut public « Comité central du gouvernement révolutionnaire ». Ce dernier ne serait réduit qu'au rôle d'organe de liaison entre les autres comités. Cette proposition est néanmoins refusée, preuve que l'idée d'un Comité de salut public, comme institution centrale du gouvernement révolutionnaire, compte encore de nombreux soutiens.

À ce stade, aucun membre du Comité de législation n'a pris la parole. En retrait lors des événements de thermidor, ses membres apparaissent comme effacés alors que s'engage ce débat crucial sur la répartition des pouvoirs. Ces derniers tentent peut-être de ne pas prêter le flanc à la critique alors que sont débattus l'avenir du tribunal révolutionnaire<sup>801</sup> ou encore la suppression de la loi de prairial<sup>802</sup>, à moins que la rédaction du deuxième projet de Code civil, présenté sans succès le 23 fructidor an II (9 septembre 1794), n'occupe entièrement l'esprit des jurisconsultes. Il n'en demeure pas moins qu'à aucun moment il n'est envisagé de transférer à ce comité la surveillance des administrations, de l'application des lois et encore moins d'en faire un troisième comité de gouvernement.

---

<sup>799</sup> On note d'ailleurs dans ce discours la façon quelque peu légère avec laquelle Barère se disculpe des errements de son propre comité. Ainsi, au sujet de la « tyrannie de Robespierre », il affirme que « si nous avons eu la politique utile de ne pas avertir plus tôt l'assemblée, c'est pour ne pas amener au déchirement inévitable, et qui aurait été péniblement supporté lorsque l'opinion publique était entièrement égarée. » *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 21, p. 370, séance du 14 thermidor (1<sup>er</sup> août).

<sup>800</sup> Elle est dénoncée par Cambon au cours de la séance du 18 thermidor (4 août), puis par Berlier le 23 (10 août).

<sup>801</sup> Ce 23 thermidor an II (10 août 1794), Merlin tente timidement une défense du Tribunal, « fruit des délibérations des trois comités réunis », après avoir proposé un premier projet de réorganisation le 17.

<sup>802</sup> La loi de prairial est abrogée le 14 thermidor sur la proposition de Lecointre. Sur ce texte voir Annie Jourdan, « Les journées de Prairial an II : le tournant de la Révolution ? », *op. cit.*

Leur discrétion est telle que, le 23 thermidor (10 août), Berlier propose un projet de réorganisation des comités qui ne prévoit même pas de Comité de législation ! Pour lui, c'est au Comité de sûreté générale qu'il revient de surveiller l'application des lois et le travail des fonctionnaires publics. À lui donc le contrôle de la commission des administrations civiles, police et des tribunaux, mais aussi du Tribunal révolutionnaire ou encore des comités de surveillance<sup>803</sup>.

Peut-être poussé par la menace qui plane sur le Comité qu'il a si longtemps présidé, Cambacérès est le premier à prendre la parole le lendemain, alors que l'on reprend la discussion sur l'organisation du gouvernement. L'enjeu pour le juriste montpelliérain est double. Il lui faut d'une part convaincre ses collègues de l'utilité de son comité, alors que la veille, et sans opposition, on envisageait sa disparition. D'autre part, Cambacérès, conscient des opportunités qui se dessinent avec la mise en cause du Comité de salut public, cherche aussi à obtenir un accroissement des prérogatives confiées au Comité de législation afin de lui donner toute sa place dans le gouvernement républicain. Le discours<sup>804</sup> qu'il prononce (voir annexe n°8) montre bien sa façon de procéder, entre modération, proposition technique, et tentative de conciliation de tous les intérêts. Ainsi, reprenant tout d'abord l'argumentation consensuelle de Cambon, Cambacérès commence par mettre en garde ses collègues contre une « une agglomération des pouvoirs qu'il est sage de prévenir ». Comme Cambon et Berlier, il demande une meilleure répartition des attributions et, en creux, une dévitalisation du Comité de salut public. Prudent, comme à son habitude, il tâche aussi de se concilier les partisans de Barère qui craignaient une dilution des pouvoirs : « Nous marchons entre deux écueils : l'abus du pouvoir et le relâchement. L'un n'est pas moins dangereux que l'autre. » Il s'empresse par ailleurs de reconnaître l'œuvre accomplie par le gouvernement révolutionnaire : « Si vous jetez vos regards sur notre situation passée, vous verrez la liberté trahie de toutes parts, les lois sans vigueur, nos frontières attaquées, la république et ses fondateurs sur les bords de l'abîme. Le gouvernement révolutionnaire parut, et cette

---

<sup>803</sup> Outre les deux comités de gouvernement, Berlier ne retient que neuf comités : administrations civiles et tribunaux ; instruction publique ; agriculture et arts ; commerce et approvisionnement ; travaux publics ; transports, postes et messageries ; finances ; archives, décrets et procès-verbaux ; des inspecteurs du Palais-National.

<sup>804</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 21, p. 473, séance du 24 thermidor an II (11 août 1794).

salutaire conception, inconnus à tous les peuples qui avant nous ont tenté d'être libres, donna bientôt à tout une face nouvelle. »

Concernant le Comité de salut public, Cambacérès souligne qu'il faut lui retirer tout ce qui mène à la dictature, c'est-à-dire sa capacité à influencer sur les « libertés des personnes ou la propriété, ainsi que celles qui sont relatives aux lois civiles ou criminelles, et l'administration médiate et immédiate du Trésor. » Enfin, multipliant au cours de sa longue prise de parole les considérations techniques ainsi que les rappels à la nécessaire « connaissance pratique » dans l'application des lois, Cambacérès suggère que chaque comité puisse surveiller la partie de l'administration qui se lie à ses attributions, et donc en creux, demande pour son comité la surveillance de la commission des administrations civiles, police et des tribunaux. Ce long discours, équilibré et truffé de considérations techniques, permet à l'orateur de remettre le Comité de législation au centre du jeu et d'éviter, peut-être, qu'il ne disparaisse au cours de ce vaste mouvement de réorganisation du gouvernement révolutionnaire.

En effet, deux jours plus tard, le 26 thermidor (13 août), le Comité de législation a retrouvé toute sa place dans le discours de Berlier qui présente un nouveau rapport sur la réorganisation des comités. Ce rapport propose cette fois la création d'un Comité de législation composé de seize membres chargés de la surveillance active des administrations civiles et des tribunaux ainsi que des détails relatifs au recensement et à la classification des lois. Cette proposition ne suscite aucune opposition marquée. Le soir même, l'Assemblée ordonne l'impression de ce projet et en ajourne la discussion. L'intervention de Cambacérès a, semble-t-il, porté ses fruits.

Au cours des onze jours suivants, les discussions sont momentanément interrompues. La Convention est alors occupée par un long débat sur la liberté de presse<sup>805</sup>. Ce n'est que le 7 fructidor que le projet de Berlier est finalement accepté, sans modifications essentielles. Le Comité de salut public voit son hégémonie administrative limitée. La surveillance de

---

<sup>805</sup> Au terme de ce débat, le 6 fructidor, le Comité de législation se voit chargé de présenter des institutions à même de garantir la liberté de la presse et de réprimer la calomnie. Merlin objecte que le Comité s'est déjà chargé, six mois plus tôt, d'un projet de loi contre les calomnieux, mais qu'il lui semble préférable de s'occuper d'une loi générale sur la liberté de la presse. *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 21, p. 558, séance du 6 fructidor an II (23 août 1794).

l'application des lois lui est retirée. Ce décret du 7 fructidor, qu'Alphonse Aulard présente à juste titre comme une « constitution politique provisoire de la période dite thermidorienne »<sup>806</sup>, consacre le rôle du Comité de législation comme un véritable ministère de l'Intérieur et de la Justice.

## **B. Le décret du 7 fructidor an II, un nouvel équilibre des pouvoirs**

Le décret du 7 fructidor an II, « souvent mentionné, mais très peu commenté » comme le rappelle Raphaël Matta-Duvigneau dans sa thèse de doctorat<sup>807</sup>, n'a pas encore trouvé sa place au panthéon des grands décrets de la Convention. Aucun article ni travail spécifique n'y est consacré, ni chez les juristes ni chez les historiens<sup>808</sup>. Pourtant, ce décret est un texte fondateur pour la Convention thermidorienne. D'une part, il pose les bases du régime gouvernemental et administratif de l'an III (1). De l'autre, il consacre l'ascension du Comité de législation, devenu un véritable ministère de l'Intérieur et de la Justice (2).

### **1. Un gouvernement momentanément dilué**

Le décret du 7 fructidor entérine la réorganisation du gouvernement révolutionnaire<sup>809</sup>. Long de quarante-trois articles, il semble donner raison aux partisans de Cambon qui souhaitaient avant tout une meilleure répartition des pouvoirs entre les comités. En réalité, ce décret est un chef-d'œuvre d'équilibre qui répond parfaitement au défi évoqué par Cambacérès : regarder vers l'avenir sans renier le passé. En effet, il est davantage un moyen subtil de sortir du piège politique de l'été 1794 : redéfinir le gouvernement révolutionnaire,

---

<sup>806</sup> Alphonse Aulard, « le régime politique après le 9 thermidor », *La Révolution française, revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 38, 1900, p. 5.

<sup>807</sup> Raphaël Matta-Duvigneau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le Comité de salut public : (6 avril 1793 - 4 brumaire an IV)*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 150.

<sup>808</sup> Sauf, à notre connaissance, chez Aulard. On trouve également quelques lignes dans Paul Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, Paris, éd. Cujas, 1956, p. 196.

<sup>809</sup> Le rapport est présenté par Théophile Berlier, il a été préparé une commission établie spécialement pour travailler à la réorganisation des comités. Voir *Archives parlementaires*, t. 95, p. 414, séance du 7 fructidor an II (24 août 1794).

rééquilibrer les pouvoirs, sans attaquer de front, du moins pour l'instant, les anciens membres du Comité de salut public dont la popularité est encore grande<sup>810</sup>.

Ce décret fixe tout d'abord le nombre de comités ainsi que les modalités de nomination au sein de chacun. À la place des 21 comités établis en septembre 1792 (voir chap. II), il n'en retient que seize<sup>811</sup>. Il s'agit des comités de salut public, de sûreté générale, des finances, de législation, d'instruction publique, d'agriculture et arts, de commerce et approvisionnements, de travaux publics, transports, postes et messageries, militaire, marine et colonies, de secours publics, de division, des procès-verbaux, des décrets et archives, des pétitions, correspondances et dépêches, des inspecteurs du Palais national.

Le décret du 11 thermidor qui exigeait leur renouvellement par quart est maintenu (article 34). Le « gouvernement par rotation » est entériné. Le choix des partants devra s'effectuer par tirage au sort et la nomination des remplaçants par scrutin signé (article 35). Les deux comités de gouvernement sont l'objet de précautions particulières. La nomination des membres des comités de salut public et de sûreté générale se fait en effet par appel nominal. Par ailleurs, les membres sortant de l'un de ces deux comités ne peuvent être élus membres de l'autre, ni réélus dans le même qu'un mois après leur sortie. Concernant les autres comités, les membres sortants sont rééligibles, sans observer aucun intervalle.

En outre, ce décret supprime, comme le souhaitait Cambon, la subordination des commissions exécutives au Comité de salut public. Chaque comité, à l'exclusion des trois derniers qui avaient un rôle purement interne à la Convention, se voit en effet confier la supervision d'une commission exécutive (article 28). Chacun exerce désormais une autorité immédiate sur ces commissions chargées d'appliquer leurs arrêtés exécutoires. Les commissions doivent dorénavant rendre des comptes aux comités et leur donner tous les renseignements relatifs aux objets qu'ils surveillent (article 27). La crainte de la concentration des pouvoirs et de la dictature l'emporte sur une autre peur : celle de la dispersion de l'activité de la Convention et de la concurrence entre différentes instances

---

<sup>810</sup> Ce que souligne George Lefebvre qui rappelle qu'à l'été 1794, « il est trop tôt pour rompre avec les collègues de Robespierre, mais non pour les obliger à partager le pouvoir ». Voir Georges Lefebvre, *Les thermidoriens - Le Directoire*, op. cit., p. 22.

<sup>811</sup> Décret du 7 fructidor an II (24 août 1794) sur l'organisation des comités de la Convention nationale. *Coll. Baudouin*, vol. 53, p. 48-59.

décisionnelles. Le décret du 7 fructidor entérine ainsi, pour un temps, le morcellement du gouvernement tant dénoncé par Barère et ses proches. Avec cette nouvelle organisation, l'action gouvernementale se trouve considérablement disséminée.

Il est cependant intéressant de noter que, bien que ce ne soit pas son objectif premier, ce décret redonne une place centrale aux commissions exécutives, et donc en creux au pouvoir exécutif. En effet, là où le décret du 12 germinal an II (1<sup>er</sup> avril 1794), qui crée ces douze commissions, souligne plusieurs fois la nécessaire « approbation » du Comité de salut public, que ce soit dans le recrutement des employés ou encore dans l'organisation des bureaux des différentes commissions, la subordination de ces commissions n'est plus évoquée dans le décret du 7 fructidor. Elles sont simplement tenues de « rendre compte<sup>812</sup> » de leurs activités. Le terme est indéniablement moins fort, moins assujettissant. Ce serait trop s'avancer d'en conclure que la méfiance qui avait conduit à la disparition des ministères et à la subordination des douze commissions exécutives au Comité de salut public ne semble plus être de mise. Cependant, alors que les comités sont dorénavant appelés à se renouveler tous les mois, les commissions en viennent à assurer une forme de permanence et de stabilité. Dans ces circonstances, et à la lumière du décret du 7 fructidor, l'autonomie du pouvoir exécutif nous paraît déjà un peu plus acceptée<sup>813</sup>.

Enfin, contrairement à ce qu'aurait pu laisser penser la teneur des débats de l'été, au terme de ces longues discussions, et passé le choc du 9 thermidor, il n'y a pas eu de « grand

---

<sup>812</sup> Article 27 : « Les commissions exécutives rendent compte aux comités, et leur donnent tous les renseignements relatifs aux objets qu'ils surveillent. »

<sup>813</sup> Le décret du 26 thermidor an II (13 août 1794) accorde d'ailleurs à ces commissions des fonds importants et donc une capacité d'initiative propre. Cent millions sont accordés à la commission de commerce et approvisionnements, vingt millions à la commission des secours publics, quinze millions à la commission de la marine et des colonies... Voir décret du 26 thermidor II portant que la trésorerie nationale ouvrira un crédit d'un million à la Commission des administrations civiles, police et tribunaux ; d'un million cinq cent mille livres à la commission d'agriculture et des arts, etc. *Coll. Baudouin*, vol 52, p. 188. Cambacérès dénonce auprès de ses collègues les moyens trop importants alloués au recrutement du personnel des commissions exécutives : « Il existe un abus auquel il est important de remédier. Le traitement des employés dans les bureaux de la Convention et dans ceux des commissions exécutives varie à l'infini. Il est presque impossible de trouver pour les premiers des hommes capables. En effet, comment veut-on que des pères de famille restent dans les comités de la Convention avec 2,000 livres lorsque les employés des commissions exécutives ont 4, 5 ou 6 000 livres de traitement ? » *Archives parlementaires*, t. 96, p. 161, séance du 15 fructidor an II (1er septembre 1794).

soir » pour les comités de gouvernement qui conservent une prééminence marquée sur leurs homologues<sup>814</sup>, d'autant plus qu'aux frontières, l'ennemi menace et le salut public n'est pas assuré. La peur de voir la Convention gouvernée par ses comités ne cède pas à l'émiettement des pouvoirs. Il n'y a pas eu de folie destructrice appliquée aux institutions qui avaient accompagné le régime dit « terroriste ». Bien au contraire. Le décret du 7 fructidor est davantage un grand exercice d'équilibre. À aucun moment il ne s'agit de rompre avec le gouvernement révolutionnaire. L'article 29 du décret précise d'ailleurs que la loi du 14 frimaire « est maintenue dans toutes les dispositions qui ne sont pas contraires au présent décret. » Le rapport de Berlier qui est à l'origine de ce décret évoque lui la volonté de faire de la Convention « le centre unique de l'impulsion du gouvernement ». Ces termes sont ceux du 1<sup>er</sup> article de la loi du 14 frimaire. Le continuum est ici clairement assumé.

Ainsi, malgré les apparences, la réorganisation des comités de la Convention à l'été 1794 semble donner raison aux travaux qui ont insisté sur le fait que la rupture de thermidor s'inscrit dans un temps long, entre deux moments politiques. Françoise Brunel, dans ses travaux, nous rappelle très justement que « ce qui vaut symboliquement n'est pas, en soi, explication historique<sup>815</sup> ». Le décret du 7 fructidor peut être compris en ce sens. Il ne s'agit pas, par cet acte, de mettre fin à une situation où la Convention réduite à un « parlement croupion » se serait laissée « dicter » sa conduite par une poignée de montagnards « repentis ». Il s'agit plutôt de rééquilibrer le fonctionnement du gouvernement afin d'assurer à la fois une meilleure répartition des compétences et des attributions, mais aussi une plus juste et efficace application des lois sur le territoire national. Le succès de la

---

<sup>814</sup> Le Comité de salut public, composé de douze membres, conserve à sa charge la guerre, la diplomatie, l'organisation des forces militaires et dispose de subsides importants pour les dépenses secrètes. Le Comité de sûreté générale voit ses pouvoirs accrus. Il a sans partage la police de la République, le droit de décerner des mandats d'amener ou d'arrêter, le droit de mettre en liberté de personnes incarcérées et dispose également de fonds secrets.

<sup>815</sup> Françoise Brunel, 1794. *Thermidor. La chute de Robespierre*, Bruxelles, Complexe, 1989, p. 128. Dans son dernier ouvrage, Michel Biard nous invite d'ailleurs à nous méfier de l'interprétation trop hâtive de la « rupture » de Thermidor en soulignant qu'« il en va, somme toute, des luttes politiques comme de la tectonique, les mouvements de fond, souvent lents et discrets, sont à l'origine des secousses les plus terribles, mais seules ces dernières retiennent l'attention par leur extrême violence et leurs effets dévastateurs ». Voir Michel Biard, *En finir avec Robespierre et ses amis*, op. cit., p. 12.

Révolution en dépendait. Alors qu'il s'agit de « sortir de la terreur », les Conventionnels, loin de renier le gouvernement d'exception, vont puiser la substance du gouvernement de l'an III dans le gouvernement révolutionnaire. Preuve que de part et d'autre du 9 thermidor, et malgré l'arrivée au premier plan de nombreux hommes de la Plaine, la permanence n'est pas exclue.

## 2. Un transfert de pouvoir qui consacre le rôle du Comité de législation comme clé de voûte de la « Convention thermidorienne »

Le plus grand changement apporté par le décret du 7 fructidor reste l'attribution au Comité de législation de la surveillance des corps administratifs et judiciaires ainsi que du contrôle de la juste application de la loi, mission dévolue jusqu'à l'été au seul Comité de salut public. Le Comité de législation devient dès lors, comme le soulignait déjà Georges Bourgin en 1901, un véritable ministère de la Justice et de l'intérieur de la Convention thermidorienne<sup>816</sup>.

Ce transfert de pouvoir n'est pas anodin. Tout d'abord, il faut souligner qu'accepter une quelconque responsabilité, au lendemain du 9 thermidor, et alors que l'Assemblée paraît plus instable et divisée que jamais, relève d'une prise de risque importante, voire d'un grand courage. Dans ce délicat exercice d'équilibre qui s'annonce, on est loin des palinodies dénoncées par Albert Mathiez et George Lefebvre qui, hommes de leur temps, voyaient dans ces légistes des « girouettes »<sup>817</sup> destinées à dévoyer la Révolution populaire au profit d'intérêts bourgeois<sup>818</sup>. Par ailleurs, ces nouvelles attributions reflètent la place prise par les hommes de la Plaine au cours de l'été 1794. En effet c'est avant tout comme force

---

<sup>816</sup> Le Comité de sûreté générale, dont les membres avaient joué un grand rôle en thermidor, est l'autre grand « gagnant » de cette redistribution des pouvoirs.

<sup>817</sup> Pierre Serna, *La République des Girouettes - 1795-1815 et au-delà. Une anomalie politique : la France de l'extrême centre*, Seyssel, Champ Vallon, 2005, p. 366.

<sup>818</sup> Ni Mathiez ni Lefebvre n'ont de mots assez durs pour ces hommes de la Plaine, prêts à toutes les compromissions pour obtenir de lucratives responsabilités. Mathiez n'explique l'ascension des légistes que par la « médiocrité générale ». Le second donne les noms de Merlin et de Cambacérès pour incarner « l'esprit de la Convention thermidorienne ». Voir Albert Mathiez, *La réaction thermidorienne*, op. cit., p. 34 et 125 et George Lefebvre, *Les Thermidoriens*, op. cit., p. 26-27.

d'équilibre, comme force de compétence que Cambacérès défend son comité le 24 thermidor. Par cet équilibre, le Comité de législation est selon lui une force politique qui peut sauver la Révolution en évitant la renaissance des factions et en appelant au rassemblement de la nation.

Ce transfert de compétences témoigne de la confiance de la Convention envers ce comité de juristes et de techniciens rigoureux. En confiant au Comité de législation davantage de responsabilités dans le contrôle des administrations et l'exécution des lois, la Convention lui donne en fructidor, et alors que l'avenir de la Révolution paraît incertain, une grande marque de confiance. En effet, l'essence même du gouvernement révolutionnaire, tel qu'il est pensé et mis en œuvre dans le décret du 14 frimaire an II, est d'accélérer la transmission des lois aux autorités compétentes et d'assurer leur juste application sur le territoire national. Comme l'avaient réalisé Rousseau, Montesquieu, puis les Conventionnels, l'Assemblée, même toute-puissante, n'est qu'une chimère si ses décisions ne sont pas appliquées.

L'article 9 qui lui transfère cette compétence précise ainsi que :

« Le Comité de législation a la surveillance des administrations civiles et des tribunaux.

Il est chargé des détails relatifs au recensement et à la classification des lois, et de la continuation des travaux commencés en exécution des décrets des 3 floréal et 11 prairial derniers.

Il propose les lois relatives à sa partie, et prend, en se conformant à celles qui sont rendues, des mesures d'exécution relatives aux objets qui lui sont attribués. »

Ces quelques mots brefs ne permettent pas, à première vue, de prendre toute la mesure du changement qui s'opère pour le Comité de législation. Ils sont pourtant à l'origine de

multiples transformations qui donnent au Comité une place centrale dans le projet politique de la convention thermidorienne.

Ainsi, dans un premier temps, les attributions élargies du Comité de législation placent sous son contrôle plusieurs commissions et agences du gouvernement révolutionnaire. Il s'agit des sept divisions de la Commission des administrations civiles, police et tribunaux, de la Commission de l'envoi des lois, créée par le décret du 14 frimaire et incorporée par la suite à la Commission des administrations civiles, police et tribunaux, de l'Imprimerie des administrations nationales<sup>819</sup> et enfin la commission spéciale chargée au terme de la loi sur la police générale du 27 germinal an II (16 avril 1794) de rédiger un Code succinct et complet des lois rendues jusqu'à ce jour en supprimant celles devenues confuses, organisée le 11 prairial sous le nom de Commission du recensement et de rédaction complète des lois (voir chap. III). À ces agences et commissions s'ajoutent deux bureaux du Comité de salut public chargés de surveiller l'exécution des lois : le Bureau de correspondance des représentants du peuple en mission et le Bureau de la surveillance de l'exécution des lois<sup>820</sup>.

Par ailleurs, ce décret donne au Comité un véritable pouvoir de direction, de coordination et d'exécution que l'expression de « surveillance des administrations civiles » vient euphémiser. En effet, en vertu de ce décret, le Comité, qui fait œuvre d'administration en surveillant l'application des lois, est officiellement investi de la fonction exécutive dans le sens où il peut presser la décision, rectifier des mesures, s'immiscer dans les processus décisionnels lorsqu'il le juge opportun et accélérer la réduction en acte précis d'une législation générale et impersonnelle. En ce sens, il serait plus proche de la réalité de dire que le Comité « surveille et assure » l'application des lois<sup>821</sup>.

Dès lors, à l'aune de ces nouveaux pouvoirs, le Comité de législation d'après fructidor est à la fois un organe de supervision, mais aussi d'impulsion. En effet, par son travail de surveillance des administrations chargées d'appliquer la volonté de la Convention, il revient

---

<sup>819</sup> Sur l'intégration de l'Imprimerie au Comité après fructidor, voir les échanges conservés dans A. N. D/III/310.

<sup>820</sup> Sur l'organisation de ce bureau voir Raphaël Matta-Duvigneau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le Comité de salut public (6 avril 1793 - 4 brumaire an IV)*, op. cit, p. 231.

<sup>821</sup> Cette formulation est celle utilisée dans la constitution de 1848, au sujet du président de la République : « Il surveille et assure l'exécution des lois. » (Art. 49).

au Comité d'accélérer l'action administrative, conformément à l'esprit de la loi du 14 frimaire. Tout comme son homologue du salut public avant lui, le Comité de législation se pose alors en véritable juge des capacités et de l'opportunité des mesures prises par les autorités administratives<sup>822</sup>. Ce droit de regard sur l'action de l'administration dans l'application des lois lui donne un rôle considérable dans le gouvernement de l'ère thermidorienne. En effet — et c'est là que se comprend l'ascension phénoménale de ce comité — fort de ses nouvelles prérogatives de surveillance de l'administration, il se pose en juge de l'intérêt supérieur de la Convention, de l'intérêt de la Révolution. Ainsi, en obtenant pour son comité la surveillance des administrations civiles et judiciaires, Cambacérès réussit le coup de force de lui donner une capacité à se démarquer de ses homologues par sa capacité à surveiller quasiment tous les domaines de l'administration et du gouvernement de la République. Son domaine d'action est quasi illimité : droit civil et criminel, initiative législative propre<sup>823</sup>, œuvre de classification, supervision de tout l'appareil juridique et des décisions de justice.

Ces pouvoirs, quasi exorbitants, ne sont pas sans entraîner des réticences, voire de franches et dangereuses critiques. Le 4 brumaire an III (25 octobre 1794), le Comité est qualifié en séance de deuxième puissance législative aux côtés de la Convention. Cambacérès qui sait que cette accusation de pouvoir usurpé fut déjà portée contre le Comité de salut public, prend tout de suite la parole, et, comme à son habitude, présente le Comité de législation comme un comité de techniciens : « que nos collègues se transportent à la commission des lois, et ils verront que Merlin et moi, avec le secrétaire qui est attaché à la commission, avons fait en quinze jours le dépouillement de quatorze mille quatre cents décrets.<sup>824</sup> »

Les prérogatives accordées au Comité sont d'autant plus importants que la question de son autonomie décisionnelle n'est pas distinctement tranchée. En effet, au sujet des comités

---

<sup>822</sup> Raphaël Matta-Duvigneau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le Comité de salut public (6 avril 1793 - 4 brumaire an IV)*, op. cit., p. 137.

<sup>823</sup> Le décret précise en effet au sujet du Comité qu'« Il propose les lois relatives à sa partie et prend, en se conformant à celles qui sont rendues, des mesures d'exécution relatives aux objets qui lui sont attribués. »

<sup>824</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 22, p. 658, séance du 18 fructidor an II (4 septembre 1794).

du commerce et de l'approvisionnement, du Comité des travaux publics, du Comité militaire ou encore du Comité de la marine et des colonies, le décret énonce *explicitement* que ces comités ne peuvent « prendre aucun arrêté sous prétexte de mesures exécutive ». Au sujet du Comité de législation, le décret du 7 fructidor souligne en revanche que ce dernier peut prendre « des mesures d'exécution relatives aux objets qui lui sont attribués » (article 9). Cependant, très vite, la Convention, comme effrayée par cette mesure, cherche à la contenir dans un cadre précis. En effet, la suite du décret souligne que « les arrêtés que les comités peuvent prendre dans les cas ci-dessus déterminés doivent toujours avoir pour base une loi précise » (article 23)<sup>825</sup>. Si la Convention ne donne en l'espèce, pas de pouvoir réglementaire au Comité, avec le décret du 7 fructidor l'existence même d'arrêtés pris par une autre autorité que la Convention est admise. L'évolution est d'importance<sup>826</sup>.

Le décret du 7 fructidor donne au Comité de législation un très grand essor. Celui-ci se voit confier de nouvelles prérogatives, « comme si l'Assemblée désirait lui déléguer des pouvoirs qu'elle répugnait désormais à exercer elle-même » note Jean-Louis Halpérin<sup>827</sup>. La confiance des députés envers ces techniciens du droit permet de faire de ce comité une clé de voûte de gouvernement révolutionnaire de la Convention thermidorienne. Chargé dorénavant de la surveillance de l'exécution des lois et donc de vastes pans de l'action publique révolutionnaire, il apparaît comme un troisième comité de gouvernement aux côtés de ses homologues du salut public et de sûreté générale.

## II. Le Comité comme « tiers de confiance »

---

<sup>825</sup> Il est intéressant de souligner que l'article 24 de la loi prévoit des exceptions à cette interdiction de prendre des arrêtés privés d'une base législative précise dans le cas des arrêtés relatifs aux plans de campagne, aux mouvements des armées de terre et de mer, aux relations extérieures et à la circulation du numéraire.

<sup>826</sup> Michel Verpeaux, dans sa thèse sur la naissance du pouvoir réglementaire en France, lui donne d'ailleurs une place importante, aux côtés du décret du 21 floréal an III (10 mai 1795) qui confirme l'existence des d'arrêtés du Comité de salut public et réaffirme sa place centrale dans le gouvernement de l'an III. Voir Michel Verpeaux, *La Naissance du pouvoir réglementaire (1789-1799)*, Paris, Presses universitaires de France, 1991, p. 210.

<sup>827</sup> Jean-Louis Halpérin, *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution (1790-1799)*, L.G.D.J., 1987, p. 171.

Le décret du 7 fructidor ouvre une ère nouvelle pour le Comité. Son ascension est particulièrement visible à travers les figures de Merlin et Cambacérès. Ces deux « députés juristes », hommes d'équilibre et piliers de ce comité au cours de l'an II, s'imposent comme des figures clés de la Convention thermidorienne au cours de l'été 1794 (A). Les prérogatives nombreuses confiées à ces légistes achèvent de souligner le rôle central du Comité de législation, à telle enseigne qu'il peut dorénavant être considéré comme un troisième comité de gouvernement, associé à ses deux homologues de salut public et de sûreté générale dans les dossiers les plus délicats (B).

#### A. Des juristes devenus serviteurs de l'État

Si la « révolution » de thermidor est le fruit d'une coalition incertaine, elle profite aux hommes de la Plaine qui prennent rapidement les devants de la scène. Parmi eux, deux hommes forts du Comité de législation : Merlin de Douai et Cambacérès. Les deux hommes deviennent en effet des figures fédératrices dans ce gouvernement encore si flou et vont siéger au cours de l'an III dans deux des principaux comités de la Convention : le Comité de législation et le Comité de salut public (voir *infra*). Merlin, comme artisan de l'équilibre entre « l'avant » et « l'après », est le premier président de la Convention au lendemain de Thermidor (1). Cambacérès, qui lui succède à la présidence le 16 vendémiaire (7 octobre), s'impose comme orfèvre de l'équilibre et du consensus (2). Tous deux illustrent bien le rôle central des députés juristes comme tiers de confiance aux prémices de cette Convention thermidorienne.

##### 1. Merlin, prudent réformateur de la justice

Dans sa thèse consacrée au juriste flamand, Hervé Leuwers souligne bien à quel point « la journée du 9 thermidor est une véritable rupture politique » pour Merlin de Douai<sup>828</sup>. Pourtant, au cours de l'été 1794, les prises de position de Merlin reflètent les tâtonnements,

---

<sup>828</sup> Hervé Leuwers, *Un juriste en politique. Merlin de Douai (1754-1838)*, Arras, Presses de l'université d'Artois, 1996, p. 84.

voire les ambiguïtés, d'une Assemblée qui, si elle rejette les derniers mois du gouvernement de salut public, ne remet pas en cause le gouvernement d'exception. En effet, à la tribune comme dans sa correspondance, Merlin évoque régulièrement l'espoir que la « chute » de Robespierre puisse permettre de voir la justice à l'ordre du jour<sup>829</sup>. Mais, au-delà de ces prises de position qui prolongent peut-être le conformisme politique ambiant<sup>830</sup>, il ne remet en cause, à l'été 1794, qu'une partie l'exception politique et affirme la nécessité de ne pas se satisfaire d'abolition de la loi de prairial<sup>831</sup>.

Ce positionnement, davantage en inflexion qu'en rupture, se retrouve bien dans ses interventions à l'été 1794, alors qu'il s'implique, au sein du Comité de législation, dans deux grands projets de la Convention thermidorienne : la réformation du Tribunal révolutionnaire et la redéfinition du rôle des représentants envoyés en mission. Sur ces deux sujets si sensibles, son expérience comme ses prises de position vont lui permettre de s'imposer comme une figure de confiance pour ses pairs.

Le 17 thermidor an II (4 août 1794) l'Assemblée débat du sort de l'une des institutions les plus caractéristiques de l'an II : le Tribunal révolutionnaire<sup>832</sup>. Dans un rapport qu'il présente au nom des Comités de législation, de salut public et de sûreté générale, Merlin lance un avertissement : il ne s'agit pas de supprimer le tribunal, mais bien de l'« améliorer »<sup>833</sup>. Le Tribunal qu'il souhaite voir établi continuera à condamner à la peine de mort tout crime révolutionnaire, à prononcer des jugements sans recours possible au Tribunal de cassation. Cependant, le juriste prend soin de se démarquer des pratiques de l'an II, en

---

<sup>829</sup> A.N., AB/XIX/701, pièce 10, lettre de Merlin de Douai à la citoyenne Liebaud, datée du 1<sup>er</sup> fructidor an II (18 août 1794).

<sup>830</sup> Hervé Leuwers souligne bien que Merlin, dès thermidor, envisage un tournant politique qui permettrait à l'Assemblée de reconquérir son indépendance politique. Cette vision ne doit cependant pas être assimilée à un rejet des lois et tribunaux d'exception, qui doivent plutôt être réformés que disparaître. Voir Hervé Leuwers, *Un juriste en politique. Merlin de Douai (1754-1838)*, op. cit., p.85.

<sup>831</sup> « En vertu de quelle loi les juges exercent-ils leurs fonctions ? En vertu de la loi du 22 prairial. Or, si vous rapportez cette loi, vous n'avez plus de juges ! », souligne Merlin dans la séance du 14 thermidor an II (1<sup>er</sup> août 1794). *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 21, p. 369, séance du 4 thermidor an II (1<sup>er</sup> août 1794).

<sup>832</sup> Sur ce tribunal après Thermidor, voir Jean-Louis Halpérin, « Le Tribunal révolutionnaire : justice et injustices sous la Révolution », *Histoire de la justice*, n°27, 2017/1, p. 39-54.

<sup>833</sup> *Archives parlementaires*, t. 94, p. 182-184, séance du 17 thermidor an II (4 août 1794).

soulignant que dorénavant, le tribunal serait avant tout au service du règne de la loi et de la volonté générale. Ainsi, nul ne devrait plus craindre l'incrimination catégorielle : « on ne verra plus les habitants du Nord et du Midi enveloppés dans la même insurrection sans s'être jamais vus. ». Les droits de la défense sont restaurés : « les accusés auront tous les moyens possibles de faire entendre leur justification ». Le tribunal sera confié à un personnel « vertueux<sup>834</sup> » plutôt qu'à des « ministres de la volonté des triumvir ». Tout ce qui fait l'essence de la loi du 22 prairial disparaît.

Proposé sous de vifs applaudissements, ce projet, en forme de rupture dans la continuité, est ajourné par la Convention afin que chaque membre puisse en prendre connaissance. Le 8 août, le projet est de nouveau présenté par Merlin, qui y ajoute une disposition concernant la non-rétroactivité des lois<sup>835</sup>. L'opposition de montagnards ardents, Duhem, Charlier et Granet en tête, fait cependant échouer un projet de réforme jugé trop « libéral »<sup>836</sup>. Celui-ci n'en est que retardé, et repris en décembre<sup>837</sup>.

La prudence et la fermeté de Merlin le distinguent quelques semaines plus tard, alors que la Convention, le 26 fructidor an II (12 septembre 1794), débat du sort d'une autre institution parmi les plus emblématiques de l'an II : les représentants envoyés en mission. Méfiante, la Convention avait déjà fait rappeler, le 26 thermidor (13 août 1794), plus de 60% de ses représentants<sup>838</sup>. Quelques semaines plus tard, alors que cent trente-deux notables nantais arrêtés sur ordre de Carrier sont acquittés<sup>839</sup>, Merlin semble vouloir poursuivre cet

---

<sup>834</sup> Merlin propose les noms suivants : Topsent pour président, Gravel, Pélières, Le Blois et Le Clerc pour vice-présidents, Gatrey pour accusateur public, Granger, Portel, Couturier, Frigoval pour substitués.

<sup>835</sup> *Archives parlementaires*, t. 94, p. 350-351, séance du 21 thermidor an II (8 août 1794).

<sup>836</sup> Les discussions autour de ce premier projet sont évoquées par Hervé Leuwers, *Un juriste en politique. Merlin de Douai (1754-1838)*, op. cit., p. 86-87.

<sup>837</sup> Il faut attendre six mois, et la loi du 8 nivôse an III (28 décembre 1794) pour que la Convention réforme complètement la procédure devant le Tribunal révolutionnaire. Cette loi de soixante-seize articles, véritable désaveu de la disparition des formes devant le Tribunal révolutionnaire depuis octobre 1793, est évoquée dans la suite de notre propos (voir chap. VI).

<sup>838</sup> Au lendemain du 9 Thermidor, la Convention renforce son contrôle sur les représentants en mission et modifie en profondeur la composition des équipes missionnaires. Voir Michel Biard, *Missionnaires de la République. Les représentants du peuple en mission (1793-1795)*, Paris, Vendémiaire, 2015 et *Id.*, « Les pouvoirs des représentants en mission sous la Convention », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 311, 1998. p. 22-23.

<sup>839</sup> Le nombre de notables effectivement traduits en justice varie selon que l'on prend en compte tous ceux arrêtés à Nantes, ou bien ceux effectivement présentés au Tribunal. Je reprends ici le chiffre donné par

effort de réorganisation. Ce jour-là, le juriste douaisien prend la parole pour dénoncer, dans un long rapport, l'insécurité juridique dont souffrent ses concitoyens. Celle-ci proviendrait essentiellement de la multiplication des arrêtés des représentants qui se contredisent trop souvent. Sans remettre en cause le rôle de ces missionnaires, il demande un plus grand contrôle sur leurs décisions. L'objectif, non des moindres, est de restaurer la crédibilité de la Convention, de lui redonner son rôle central et originel dans l'impulsion des lois et la conduite du gouvernement.

Au terme de son rapport, Merlin présente au nom des trois comités<sup>840</sup> un projet de décret sur la réforme de cette institution du gouvernement révolutionnaire. Les mots choisis sont fermes. Le conventionnel, reprenant l'un des épouvantails les plus brandis en l'an II, souligne que « la législation de la République s'est fédéralisée de la manière la plus étrange, pour ne pas dire la plus choquante ». Il appelle dès lors de ses vœux une ère nouvelle : « Il est plus que temps d'apporter remède à tant de maux et d'apprendre aux autorités constituées à faire marcher elles-mêmes, sous la surveillance de la Convention et des comités, les rouages de la machine politique dont le soin leur est confié. » Merlin, toujours dans une posture prudente, ne remet pas en cause l'autonomie des autorités constituées, mais demande davantage de centralisation et de supervision de la part des comités. L'enjeu est ici de garantir une plus grande homogénéité de la prise de décision, une plus grande stabilité des lois, et surtout de renforcer la centralité législative de la Convention.

En effet, si Merlin ne s'aventure pas à demander la disparition des représentants en mission, il propose que les comités puissent « suspendre l'exécution de ceux des arrêtés qu'ils croiront contraires à l'intérêt public ou à la justice »<sup>841</sup>, prérogative jusque-là réservée au Comité de salut public. Or cette dernière disposition retire une grande partie de son sens

---

Jean-Louis Halpérin qui prend en compte tous les inculpés. Jean-Louis Halpérin, « Le Tribunal révolutionnaire : justice et injustices sous la Révolution », *op. cit.*, p. 50. Les conséquences de ce procès sont longuement évoquées par Bronislaw Baczek dans Bronislaw Baczek, *Comment sortir de la Terreur, Thermidor et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1989, p. 199-201.

<sup>840</sup> Le rapport est présenté par Merlin comme étant le fruit de la réflexion des trois comités, mais des voix s'élèvent, parmi les membres de ces trois comités, pour dénoncer une prise de position personnelle. Voir *Archives parlementaires*, t. 97, p. 121, séance du 26 fructidor an II (12 septembre 1794).

<sup>841</sup> Prudent, Merlin présente cette mesure comme un moyen de restaurer la concorde et l'unité nationale : « l'effet d'un mauvais arrêté sera suspendu sans bruit, sans scandale, sans déchirement ».

à la mission des députés envoyés dans les départements, dont la spécificité était de pouvoir prendre des décisions rapides, en fonction d'un contexte local précis et unique. S'ils peuvent certes encore prendre des initiatives, nul doute que le contrôle après leurs décisions sera bien plus étroit. Cette proposition, présentée sans dispositif concret, déclenche d'ailleurs une forte opposition. Plusieurs Conventionnels, parmi lesquels Bourdon de l'Oise et Bentabole, rappellent ce que la République doit à ses représentants et dénoncent une mesure qui couperait l'Assemblée des réalités propres à chaque département. Plusieurs membres des trois comités disent en outre ne pas en avoir eu connaissance. Face à cette opposition, la Convention renvoie ce sujet à ses trois comités pour l'approfondir<sup>842</sup>. Il n'en demeure pas moins que l'enjeu est révélateur des attentes de Merlin pour les mois à venir : une plus grande centralisation de la décision, pour un droit appliqué de manière homogène sous le contrôle des comités.

Jurisconsulte et homme d'État, Merlin accompagne les réformes de l'été 1794 qui posent la matrice de l'an III. En défendant la centralité de la Convention, il gagne la confiance de ses collègues qui le nomment président de l'Assemblée le 16 thermidor (3 août) puis l'élisent au sein du Comité de salut public le 15 fructidor (1<sup>er</sup> septembre). Il en sort le 15 nivôse an III (4 janvier 1795), et réintègre alors immédiatement le Comité de Législation, lors de son renouvellement du 19 nivôse an III (8 janvier 1795). Sortant au 18 pluviôse an III (6 février 1795), il est alors réélu au Comité de Salut public dès le mois suivant, lors du renouvellement du 15 pluviôse an III (3 février 1795).

Au sein de ce comité, Merlin retrouve plusieurs fois son collègue Cambacérès, emblématique président du Comité de législation tout au long de l'an II et autre figure paradigmatique de ces *novi homines* qui, au lendemain de Thermidor, s'imposent comme les hommes forts de la Convention.

---

<sup>842</sup> Le 3 brumaire an III (24 octobre 1794), après une vigoureuse attaque de Tallien, la Convention charge ses trois comités réunis de présenter un projet de loi sur la peine à infliger aux représentants du peuple qui, après le terme de leur mission, exercent encore des actes d'autorité. *Archives parlementaires*, t. 100, p. 45-46, séance du 3 brumaire an III (24 octobre 1794).

## 2. Cambacérès, derrière l'homme de loi, l'émergence du serviteur de l'État

Pour Cambacérès comme pour Merlin, le 9 thermidor marque un retour sur la scène politique. Tout comme Merlin, le juriste montpelliérain va jouer un rôle de premier plan à la Convention comme dans ses comités. Il devient ainsi président de l'Assemblée le 16 vendémiaire an III (7 octobre 1794) et préside en cette qualité la translation des cendres de Rousseau au Panthéon le 20 vendémiaire (11 octobre) ainsi que la fête des Victoires au Champ-de-Mars le 30 vendémiaire (21 octobre). Dans le même temps, il est membre et président du Comité de législation lors de sa réorganisation en fructidor, avant d'en sortir au 18 brumaire an III (8 novembre 1794). À cette date, il intègre le Comité de salut public dont il est membre jusqu'au 15 ventôse an III (5 mars 1795). Trois jours après sa sortie, il réintègre le Comité de législation. Sortant un mois plus tard, il s'en retourne ... au Comité de Salut public.

Le passage de Cambacérès, comme de Merlin, dans l'un puis l'autre des comités de législation et de salut public fait indéniablement beaucoup pour développer et renforcer les liens entre ces deux comités, et vient aussi souligner toute l'importance prise par le Comité de législation dans le système institutionnel de l'an III, et ce d'autant plus que deux autres députés siègent alternativement dans ces deux comités. Il s'agit de Jean-Pierre Chazal, député du Gard et de son collègue René Eschassériaux, député de la Charente-Maritime. Le premier est membre du Comité de législation du 18 vendémiaire an III (9 octobre 1794) au 17 frimaire an III (7 décembre 1794), il siège ensuite au Comité de salut public du 18 nivôse an III (7 janvier 1795) au 12 floréal an III (1<sup>er</sup> mai 1795). Le second siège au Comité de salut public du 13 thermidor an II (31 juillet 1794) au 17 brumaire an III (7 novembre 1794), avant d'intégrer, dès le lendemain de sa sortie, le Comité de législation.

Cambacérès est par ailleurs particulièrement actif dans la réorganisation du gouvernement révolutionnaire. Ses prises de position en faveur du « règne de la justice » trouvent un écho important dans la Convention et permettent au Comité de législation qu'il préside de s'affirmer comme un pivot du nouveau gouvernement. Comme nous l'avons montré, son discours du 24 thermidor sauve le Comité de législation et lui accorde une place centrale au sein de la Convention thermidorienne. Cependant, c'est dans le discours que

Cambacérès prononce le 7 vendémiaire an III (28 septembre 1794) que l'ascension de l'homme et de son comité est la plus perceptible.

Au cours de la séance, Cambacérès présente à ses collègues de la Convention un rapport programmatique qui dessine les principales lignes de force de l'action du Comité de législation au cours des mois à venir. Ce discours-fleuve (voir annexe n° 9) montre bien toute la place que le légiste comptait dorénavant donner au Comité ainsi que la façon dont il comptait exercer ces nouvelles prérogatives. Dans l'impermanence, Cambacérès formule pour la première fois une ligne politique et institutionnelle pour les mois à venir. À cette date, il n'y a pas deux mois que Robespierre a été « renversé ».

Dans ce rapport attendu depuis le 18 fructidor (4 septembre)<sup>843</sup>, le juriconsulte commence par rappeler brièvement les missions antérieures du Comité, qu'il limite à « la législation civile et criminelle ». À cet égard, souligne-t-il sans s'y attarder, « nous n'avons qu'à continuer les travaux déjà préparés ». Passée cette rapide introduction, il distingue les trois missions du Comité dans les mois à venir.

Chargé de surveiller l'application des lois, le Comité doit, et c'est là sa première mission, s'entourer d'une administration compétente, rigoureuse et révolutionnaire. Dès lors, les membres du Comité de législation s'engagent à procéder, sans tarder<sup>844</sup>, à la mise au complet de toutes les autorités constituées ainsi que leur reconstitution là « où l'étendue du mal rendait ce remède nécessaire »<sup>845</sup>. Il s'agit de nommer, aux places vacantes des administrations, tribunaux, comités civils et de bienfaisance, des hommes sûrs, compétents,

---

<sup>843</sup> À cette date, la Convention décrète que « tous les jours non consacrés à l'admission des pétitionnaires, tous ses comités lui rendront successivement compte, un comité chaque jour, suivant l'ordre du tableau, de la situation de la République, dans les parties d'administration qui leur sont confiées et qui peuvent être rendues publiques, du résultat de leurs travaux pendant la décade, de leurs arrêtés, des obstacles qu'ils auront observés dans l'action du gouvernement, ou des négligences qui retardent l'exécution des lois, ainsi que de toutes les mesures qu'ils auront prises pour remédier aux difficultés, ou pour punir les négligences ». *Coll. Baudouin*, vol. 53, p. 137.

<sup>844</sup> Cambacérès propose comme horizon brumaire an III (octobre 1794).

<sup>845</sup> Le mot « épuration » est utilisé par Cambacérès, qui dit avoir déjà écrit aux représentants en mission « pour les inviter à s'occuper de l'épuration des divers fonctionnaires publics ». Néanmoins ce terme d'épuration peut pour Cambacérès évoquer davantage la réduction des effectifs que la sanction d'opinions politiques. Le 7 vendémiaire (28 septembre), le juriste montpelliérain souligne bien que « c'est une idée très généralement sentie qu'il y a trop de fonctionnaires dans notre République » et d'affirmer que « que dans une démocratie pure il faut beaucoup de citoyens et peu de magistrats ».

à même de faire respecter les lois avec sévérité et intégrité et d'appliquer précisément la volonté de l'Assemblée.

Ce processus de nomination est exposé à deux écueils que souligne le juriste montpelliérain. D'une part, il faut éviter « l'ignorance des localités et les préventions qu'elles donnent ». Il ne s'agit pas de supprimer les autorités locales, mais de mieux les contrôler. Cambacérès appelle dès lors à un renforcement de la collaboration entre son comité et les représentants en mission, appelés à lui communiquer le nom des personnels aptes à servir la République, mais aussi à le seconder dans « l'épuration des divers fonctionnaires publics » qui seraient autant d'obstacles à l'application des lois. D'autre part, Cambacérès souligne que les fonctionnaires publics ne doivent pas, par zèle ou excès d'esprit révolutionnaire, nuire par leurs ardeurs à la Révolution. Ainsi, si ces fonctionnaires doivent nécessairement faire preuve d'un grand civisme, ils doivent dorénavant modérer leurs ardeurs révolutionnaires : « c'est là peut-être un des points les plus délicats de notre surveillance, que le soin de maintenir les fonctionnaires publics dans l'obéissance aux lois, sans éteindre en eux ce feu civique qui a souvent éclairé la révolution, mais qui finirait par la consumer, si vous cessiez un instant d'en diriger l'action, ou si vous laissiez flotter d'une main incertaine les rênes du gouvernement. » L'objectif de cette surveillance — et ce sera là la deuxième mission du Comité — doit être de veiller à la bonne exécution des lois.

Fin diplomate, Cambacérès évite de s'attaquer au Comité de salut public dont il hérite cette fonction nouvelle. Il annonce tout de même, sans craindre les contradictions que « loin d'apporter aucun changement à l'ordre établi par le Comité de salut public [...] nous nous sommes attachés à le conserver et à le rectifier. » En effet, d'après Cambacérès, la loi du 14 frimaire an II, qui imposait à toutes les autorités constituées de rendre compte de leur activité et de l'application des lois, n'a été que très imparfaitement appliquée<sup>846</sup>. Le rôle du Comité de législation sera dès lors de faire respecter scrupuleusement les obligations auxquelles sont tenus les corps constitués, qui doivent lui envoyer, par décade ou chaque mois, des tableaux synoptiques permettant de suivre l'exécution des lois et d'analyser les délibérations dans les tribunaux.

---

<sup>846</sup> Cambacérès souligne la « tiédeur » avec laquelle les administrations de département transmettaient les comptes décadaires exigés par la loi du 14 frimaire.

Enfin, la troisième mission du Comité doit être de veiller à l'organisation de l'ordre judiciaire afin de mettre véritablement la « justice à l'ordre du jour ».

Cambacérès en appelle tout particulièrement à la réhabilitation du Tribunal de cassation « placé au plus près du foyer des lois ». Il évoque l'intense correspondance de son comité avec ce tribunal, correspondance « dont les résolutions ont été utiles »<sup>847</sup>. Quant aux procès en cours, souvent entravés par la difficile application des lois, il faut dorénavant veiller à une approche nouvelle. L'heure est à l'apaisement, et Cambacérès se félicite que « quelques tribunaux, réduits à une heureuse inaction, sollicitent eux-mêmes leur anéantissement. » Enfin, le personnel des tribunaux, et notamment les huissiers et les greffiers, doivent recevoir plus de considération. Concernant les greffiers des tribunaux, les nombreuses demandes de revalorisation des traitements conservées dans les archives du Comité de législation<sup>848</sup> semblent avoir été entendues. Cambacérès propose en effet que soit rehaussé un traitement « trop modique » au regard de leurs responsabilités et des affaires nombreuses dont ils ont la charge. Cette demande n'est pas anodine. Elle nous semble en effet être une première étape d'une lente réhabilitation d'hommes de loi souvent vilipendés au cours de l'an II. Il ne s'agit plus seulement de compter sur des hommes portés par leurs exaltations révolutionnaires, mais bien de mettre en œuvre des gratifications permettant de retenir des agents compétents qui font cruellement défaut à la République.

Au cours de cette longue prise de parole, Cambacérès présente d'ailleurs son comité comme un comité de techniciens, avant tout soucieux de voir appliquer la loi. On ne trouve pas dans son intervention de lyrisme révolutionnaire, ou de dénonciation de ses prédécesseurs. Le discours est « neutre ». Les termes tels que « Jacobin », « Montagnard » qui renvoient au lexique de l'an II sont absents. L'orateur préfère mettre en avant la nécessaire unité des Français, soumis aux lois de la République. Il propose des solutions concrètes, sans faire fi du passé et sans rien rejeter pour l'avenir. L'essentiel est d'éviter les

---

<sup>847</sup> Jean-Louis Halpérin souligne l'importante correspondance entre le Comité et le Tribunal de cassation tout au long de l'an II. Celle-ci permet notamment au Tribunal d'obtenir, par l'intermédiaire des députés du Comité, des délais dans le traitement des affaires ainsi qu'un assouplissement des décrets de la Convention qui le sommait régulièrement d'accélérer son travail. Voir Jean-Louis Halpérin, *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution (1790 – 1799)*, op. cit.

<sup>848</sup> Voir de nombreux dans les registres de correspondance A.N., D/III\*/10 et A.N., D/III\*/51.

déchirements et la renaissance des factions. Cette stratégie d'équilibre semble porter ses fruits. Cambacérès, homme d'équilibre et inamovible président du Comité, est élu à la présidence de la Convention le 16 vendémiaire an III (7 octobre 1794) face à Legendre<sup>849</sup>. C'est la première fois, depuis les journées du 31 mai et du 2 juin 1793, qu'un conventionnel qui n'a pas explicitement voté la mort du roi est élu<sup>850</sup>. Dès le lendemain, le juriste montpelliérain élabore une « Adresse aux Français » qui fait figure de profession de foi de la Convention thermidorienne. Le texte est soumis aux comités de législation, de salut public et de sûreté générale. Approuvé, il est accueilli par une vague d'applaudissements lors de sa présentation à l'Assemblée le 18 vendémiaire (9 octobre).

Ce discours programmatique en trois points — surveillance des administrations, application des lois, réformation de la justice — souligne bien la place centrale prise par le Comité de législation dans le gouvernement de la Convention thermidorienne tel qu'il se dessine dans les semaines qui suivent thermidor. Fort de ces nouvelles orientations, le Comité de législation devient, aux côtés des comités de salut public et de sûreté générale, l'un des trois organes fondamentaux de la Convention. À ce titre, il peut être présenté comme un véritable Comité de gouvernement.

## B. Un comité de gouvernement

L'étude des multiples prérogatives du Comité de législation nous permet de mieux comprendre l'histoire du pouvoir exécutif, qui demeure encore aujourd'hui en retrait de l'historiographie révolutionnaire<sup>851</sup>. En effet, le décret du 7 fructidor an II lui accorde de

---

<sup>849</sup> Élection pour le renouvellement du président (Cambacérès) et des secrétaires (Eschassériaux le jeune, Boissy d'Anglas et Guyomar), lors de la séance du 16 vendémiaire an III (7 octobre 1794.) *Archives parlementaires*, t. 98 p. 391, séance du 16 vendémiaire an III (7 octobre 1794).

<sup>850</sup> Assurément, la réponse de Cambacérès : peine établie contre les conspirateurs par le Code pénal, mais suspension du décret jusqu'à la cessation des hostilités, est, à l'exemple du personnage, un chef-d'œuvre d'ambiguïté. Bien qu'il se défende d'avoir voté la mort du roi, il n'en sera pas moins condamné comme régicide et frappé pendant trois ans par la loi d'exil du 12 janvier 1816. Pierre-François Pinaud, *Cambacérès*, Paris, Perrin, 2018, p. 68.

<sup>851</sup> Parmi les rares travaux qui lui sont accordés, on peut citer Michel Biard et Pierre Serna, introduction au numéro spécial « Une révolution du pouvoir exécutif », *Annales historiques de la Révolution française*, 332/2, 2003. On peut également souligner les travaux de deux ANR, Rev-Loi (2009-2013) et Actapol (2010-

véritables pouvoirs exécutifs (1) qui permettent au Comité de législation de s'inscrire pleinement dans un « gouvernement triangulaire » aux côtés des comités de salut public et de sûreté générale (2).

### 1. Un comité aux pouvoirs exécutifs

Avec le décret du 7 fructidor, le Comité de législation se retrouve à l'épicentre de deux fonctions conçues sous la Révolution comme foncièrement antinomiques : la fonction administrative et la fonction gouvernementale<sup>852</sup>. Ses membres se voient confier des attributions relevant autant de la fonction législative que de la fonction exécutive — c'est-à-dire qui relèvent aussi bien de l'élaboration des actes généraux (la législation) que des actes particuliers (la réduction en actes individuels d'actes généraux et leur mise en exécution). Cette « translation institutionnelle » qui consacre le rôle de ce comité peut surprendre, tant la volonté de l'Assemblée semble alors s'affirmer comme « le centre unique de l'impulsion du gouvernement<sup>853</sup> ». N'a-t-elle pas par ailleurs, ce même 7 fructidor, réaffirmé son autorité sur les comités de salut public et de sûreté générale en décrétant que : « les adjonctions des divers comités de la Convention nationale aux comités de salut public et de sûreté générale, autres que celles déterminées par la loi qui règle les fonctions des Comités, sont supprimées<sup>854</sup> »?

En réalité, l'affirmation du Comité de législation comme comité de gouvernement est le résultat de deux mouvements, en apparence contradictoires, mais surtout antérieurs au 7 fructidor. Il y a, d'une part, la volonté de mettre fin à l'omnipotence du Comité de salut public

---

2014) qui ont contribué à mieux en décrypter les rouages et la place constitutionnelle du pouvoir exécutif. La question de l'exécution de la loi est elle au cœur de l'historiographie la plus récente. Voir ainsi Gaïd Andro et Laurent Brassart (dir.), *Administrer sous la Révolution et l'Empire Annales historiques de la Révolution française*, n° 389, 2017/3 et Alexandre Guermazi, Jeanne-Laure Le Quang, Virginie Martin (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2018.

<sup>852</sup> Michel Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, L.G.D.J., 2014, p. 73.

<sup>853</sup> Rapport de Berlier fait dans la séance du 26 thermidor, *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 21, p. 492.

<sup>854</sup> Décret du 7 fructidor an II (24 août 1794) qui supprime les adjonctions des divers comités de la Convention, aux comités de salut public et de sûreté générale, etc. *Coll. Baudouin*, vol. 53, p. 41-42.

afin de renforcer le rôle de la Convention dans la conduite du gouvernement. C'est là tout l'objet des débats des 14, 23, 24, 26 et 28 thermidor (1<sup>er</sup>, 10, 11, 13 et 15 août). En retirant au Comité de salut public la surveillance de l'administration, surveillance que Cambacérés réussit à obtenir pour son comité, l'Assemblée ne songe pas à consacrer son Comité de législation comme comité de gouvernement, mais plutôt à réaffirmer son autorité sur le plus indépendant des deux « grands » comités. La deuxième dynamique est une dynamique de long cours qui se détache des considérations politiques liées aux événements de thermidor. Il s'agit de la prise de conscience, effectuée dès le 14 frimaire an II, que non seulement l'exécution concrète des lois est condition *sine qua non* de la réussite de la Révolution<sup>855</sup>, mais aussi que la mise en œuvre rapide et homogène d'une production législative toujours croissante rendait nécessaire la délégation de cette autorité à des organes tiers. L'historiographie la plus récente, et notamment les travaux des Martine Sin Blima-Barru sur le Comité des décrets<sup>856</sup>, insiste sur cette profonde inquiétude maintes fois formulée à la tribune<sup>857</sup>.

Bien sûr, l'Assemblée reste, en théorie, le centre du gouvernement et ses comités ne disposent pas d'autonomie. D'ailleurs, celle-ci n'hésite pas à aller à l'encontre des décisions prises par son comité et peut casser ses arrêtés. Ainsi, le sixième jour complémentaire an IV (18 août 1795), la Convention débat d'une pétition adressée par les acquéreurs des biens de la veuve Charost, citoyenne du département des Landes. Celle-ci a obtenu du Comité un arrêté qui annulait la vente de ses biens. Après avoir pris en compte la plainte des acquéreurs,

---

<sup>855</sup> Les interventions sont nombreuses à ce propos. En avril 1793, Robespierre souligne que « ce qui a toujours manqué aux lois, c'est l'exécution. » *Œuvres complètes de Robespierre*, t. V, p. 346 ; n° 9, 2<sup>e</sup> série, Lettres aux Français, 6 avril 1793. En séance, l'Incorruptible souligne que « ce ne sont pas les principes sévères ni les lois rigoureuses qui nous manquent, mais leur exécution ». *Archives parlementaires*, t. 74, p. 369, séance du 18 septembre 1793.

<sup>856</sup> Martine Sin Blima-Barru, *Le Comité des décrets, procès-verbaux et archives. Mise en perspective d'un savoir administratif (1789-1795)*, thèse de doctorat en histoire, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013.

<sup>857</sup> Notamment deux journées d'étude organisées par Virginie Martin, Alexandre Guermazi et Jeanne Laure Le Quang, le 5 décembre 2014 à l'Université Paris I : *Appliquer la loi : acteurs, modalités et limites de l'exécution de la loi (1789-1815)* et le 4 décembre 2015 à Lille III : *Le pouvoir exécutif et la loi : réceptions, réinterprétations, réécritures (1789-1815)*.

la Convention va tout d'abord surseoir à cette décision<sup>858</sup>, la renvoyer aux comités des finances et de législation réunis, pour enfin, quelques jours plus tard, casser définitivement l'arrêté du Comité, au profit des acquéreurs des biens<sup>859</sup>.

Le Comité de législation reste donc bien un organe de la Convention, et soumis à sa seule volonté. Il n'exerce son autorité que par délégation, dans la limite des pouvoirs qu'il tient de la Convention. En pratique cependant, les prérogatives conférées par le décret du 7 fructidor lui permettent d'exercer un pouvoir autonome, indépendamment du contrôle de l'Assemblée et des autres députés.

En effet, comme le souligne Michel Verpeaux : « la distorsion est grande entre les déclarations de principes, contenues dans les textes constitutionnels, et les actes réellement édictés au cours de cette période révolutionnaire.<sup>860</sup> » Le pouvoir de « surveillance » accordé au Comité lui donne en réalité un cadre juridique souple dans lequel la Convention lui délègue un pouvoir exécutif. Sous couvert de surveillance, le Comité exerce à sa discrétion une fonction d'exécution des lois et s'impose comme la clé de voûte du gouvernement thermidorien.

Cette « translation institutionnelle », qui fait du Comité de législation l'un des trois piliers de la Convention thermidorienne, semble rejoindre la thèse développée par Loris Chavanette d'une Révolution qui, passé sa période « terroriste », cherche à sortir de la Révolution par le droit. Le Comité de législation, que l'on pourrait voir comme un comité de fusion de compétences, attaché au respect des formes juridiques, se verrait promu comme rempart face au retour des désordres de l'an II<sup>861</sup>.

---

<sup>858</sup> Décret qui sursoit à l'exécution d'un arrêté du Comité de législation du 3 thermidor dernier, qui a cassé les ventes et adjudications des biens de la veuve Charost. Du sixième jour complémentaire. *Coll. Baudouin*, vol. 65, p. 312.

<sup>859</sup> Décret du 29 vendémiaire an IV (21 octobre 1794) qui maintient les adjudications faites dans le département des Landes des biens de Bethune-Charost et de sa femme. *Coll. Baudouin*, vol. 66, p. 250.

<sup>860</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799*, Presses universitaires de France Paris, 1987, p. 266.

<sup>861</sup> Dans sa thèse, Loris Chavanette souligne ainsi qu'« il n'est donc pas surprenant de voir ce comité chargé de responsabilités nouvelles dans le domaine judiciaire. Donner à un tel comité le pouvoir de "statuer définitivement" sur les révisions des jugements criminels, c'est remettre la justice entre les mains des hommes les plus laborieux, sages, réfléchis, mais aussi les plus instruits et compétents dans leur

L'utilisation du terme « comité de gouvernement » pour désigner le Comité de législation après fructidor n'est pas sans poser néanmoins quelques difficultés. Plusieurs éléments nous conduisent en effet à relativiser cette lecture en remettant en perspective la rupture du 7 fructidor. S'il y a indéniablement un changement de statut pour le Comité, celui-ci résulte davantage d'une officialisation que d'une attribution. Tout d'abord, il faut souligner que, même affaibli en l'an II, le Comité de législation n'a jamais été soumis aux comités de gouvernement. Ses renouvellements successifs — et notamment celui 26 septembre 1793 au cours duquel les douze titulaires sont nommés par la Convention sur proposition de son Comité de salut public<sup>862</sup> — pointent clairement vers le primat de l'expérience et de la compétence sur la « couleur » politique (voir chap. II). Par ailleurs, avant et après l'été 1794, la philosophie d'action du Comité reste la même : conseil juridique de la convention, il est aussi force de proposition et d'injonction au service d'une justice efficace et révolutionnaire. Cette philosophie est ancienne. Elle est au cœur des rapports et des lois qui structurent le gouvernement d'exception révolutionnaire et notamment des lois du 10 mars, du 19 mars ou encore du 17 septembre 1793, qui en sont des jalons fondamentaux. C'est d'ailleurs avec le tournant du printemps 1793 que le Comité s'affirme comme l'organe d'une technique gouvernementale non pas tant antiministérielle que paraministérielle. Enfin comme nous l'avons montré, l'intervention directe du Comité dans le cours de la justice comme dans l'organisation des administrations ne date pas de fructidor an II. Ses membres y contribuent très tôt, par leurs avis et opinions (voir chap. III). Cette ambition de construire une administration au service de la Révolution est présente tout au long de la période conventionnelle.

Le caractère protéiforme et le rôle central de ce comité sont d'ailleurs particulièrement visibles dans les missions, aussi différentes que complexes, qui lui sont confiées à quelques jours d'écart en cet été 1794. Prenons quelques exemples parmi les rapports que la Convention demande à son comité au cours des trois dernières semaines de thermidor ; du lendemain de la mort de Robespierre au dernier jour du mois.

---

domaine. » Voir Loris Chavanette, *Repenser le pouvoir après la Terreur : justice, répression et réparation dans la France thermidorienne (1794-1797)*, Thèse, p. 111.

<sup>862</sup>Les douze titulaires sont Pons de Verdun, Bar, Merlin de Douai, Cambacérès, Fabre d'Églantine, Ricord, Berlier, Duval, Matthieu, Oudot, Hentz et Lacoste.

**Tableau n°2** : Rapports présentés à la Convention par le Comité ou demandés par la Convention à son Comité de législation (du 11 au 30 thermidor an II, 29 juillet au 17 août 1794).

Date	Objet du rapport
11 thermidor an II (29 juillet 1794)	Rapport sur les jugements de la commission révolutionnaire que Saint-Just et Lebas avaient érigée à Strasbourg
11 thermidor an II (29 juillet 1794)	Rapport sur les jugements de la commission révolutionnaire que Saint-Just et Lebas avaient érigée à Strasbourg
17 thermidor an II (4 août 1794)	Rapport sur les droits de gruerie, grairie et ségrairie
17 thermidor an II (4 août 1794)	Rapport sur un jugement du tribunal criminel du département de la Loire-Inférieure
19 thermidor an II (6 août 1794)	Rapport sur un jugement rendu par le juge de paix du canton de Gaillon
19 thermidor an II (6 août 1794)	Rapport sur l'assassinat de deux défenseurs de la patrie
19 thermidor an II (6 août 1794)	Rapport sur l'application du décret du 17 nivôse an II
20 thermidor an II (7 août 1794)	Rapport sur une pétition demandant une radiation de la liste des émigrés
20 thermidor an II (7 août 1794)	Rapport sur la question des candidats désignés par le concours pour remplir les places de notaires vacantes dans la commune de Paris.

21 thermidor an II (8 août 1794)	Rapport sur un jugement du tribunal criminel révolutionnaire de Rochefort
23 thermidor an II (10 août 1794)	Rapport sur l'exercice des actions des créanciers sur les biens des détenus
23 thermidor an II (10 août 1794)	Rapport sur un pourvoir en dommages et intérêts
23 thermidor an II (10 août 1794)	Rapport sur la réintégration d'un greffier
23 thermidor an II (10 août 1794)	Rapport sur une pétition demandant une radiation de la liste des émigrés
23 thermidor an II (10 août 1794)	Rapport sur une pétition demandant une radiation de la liste des émigrés
23 thermidor an II (10 août 1794)	Rapport sur une procédure criminelle commencée à Orléans
23 thermidor an II (10 août 1794)	Rapport sur les citoyennes non-nobles dont les demandes en divorce avec des ci-devant nobles étaient formées avant la loi du 27 germinal an II qui les force à quitter plusieurs villes
30 thermidor an II (17 août 1794)	Rapport sur une pétition demandant une radiation de la liste des émigrés

L'examen de ces 18 rapports présentés devant la Convention par le Comité de législation permet de distinguer deux grandes catégories de matières : d'un côté, des objets structurels de droit civil, criminel et féodal ; de l'autre, des objets circonstanciels qui portent sur l'organisation et le fonctionnement de l'ordre judiciaire et du gouvernement d'exception.

Au sein de chaque catégorie, la multiplicité et l'importance des tâches qui étaient confiées au Comité sont particulièrement visibles à travers l'étude de ces travaux. Ainsi, le 17 thermidor (4 août), c'est le Comité de législation civile, criminelle *et féodale* qui est

sollicité sur l'avenir des « droits de gruerie, grairie et ségrairie<sup>863</sup> », certains des derniers droits féodaux<sup>864</sup>. Il s'agit alors d'achever le démantèlement de l'Ancien Régime. Le Comité s'y attelle depuis plusieurs années déjà (voir chap. III). Le nouveau régime républicain reste cependant à construire. Dans cette perspective, c'est au même Comité de législation que l'on confie, le 19 thermidor (6 août) le soin de perfectionner la loi du 17 nivôse concernant les successions, cette grande « loi de combat » qui doit ancrer l'égalité républicaine dans les familles (voir chap. III). Enfin, le Comité de législation prend la parole et obtient, le 23 thermidor (10 août), que les citoyennes non-nobles en instance de divorce avec de ci-devant nobles soient autorisées à rentrer dans Paris d'où elles avaient été expulsées par la loi du 27 germinal an II (16 avril 1794)<sup>865</sup>. Les juristes du Comité, alors même que la Convention commence à débattre de la répartition des pouvoirs, ont donc fort à faire. Ils s'impliquent au quotidien dans le démantèlement des anciennes servitudes, œuvrent à la création des nouveaux paradigmes républicains, travaillent à la sauvegarde de la Convention et de son régime d'exception qui doit lui permettre de mener la Révolution à bon port.

Par ailleurs, dans ce laps de temps au cours duquel 18 rapports sont présentés par le Comité ou demandés à celui-ci, sept seulement concernent son rôle de technicien du droit civil, criminel et féodal là où 11 ont trait au fonctionnement des administrations et au gouvernement révolutionnaire. Si l'on rajoute à cela le « fiasco » du deuxième projet de Code civil, le bilan du Comité de législation comme « laboratoire de la loi » est, à l'été 1794, particulièrement mince<sup>866</sup>. Cette distorsion nous montre bien à quel point le hiatus entre sa vocation originelle et la réalité de ses travaux est patent<sup>867</sup>. Le Comité intervient en effet bien

---

<sup>863</sup> Droits prélevés sur les forêts (grairie), la coupe du bois (gruerie) ou les forêts exploitées en commun (ségrairie).

<sup>864</sup> Le Comité continuant ici à exercer les anciennes missions du Comité féodal qu'il avait « avalé » en septembre 1792 (voir chap. II).

<sup>865</sup> *Archives parlementaires*, t. 93, p. 108, séance du 19 thermidor II (6 août 1794).

<sup>866</sup> On note néanmoins un important rapport présenté le 5 fructidor, à l'origine de la loi du 6 fructidor an II (23 août 1794) portant qu'aucun citoyen ne pourra porter de nom ni de prénom autres que ceux exprimés dans son acte de naissance. Cette loi, qui établit le principe d'immutabilité du nom de famille, est toujours en vigueur aujourd'hui.

<sup>867</sup> Le Comité de législation n'est pas le seul dans ce cas. Virginie Martin a souligné une dynamique semblable dans le cas du Comité diplomatique : Virginie Martin, « Le Comité diplomatique : l'homicide par décret de la diplomatie (1790-1793) ? », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012.

au-delà et bien loin de sa vocation, telle qu'elle a été définie en octobre 1792, et ce bien avant que ne soient officialisées ces prérogatives. En l'an II, il est déjà fréquemment sollicité pour des rapports qui portent sur la mise en œuvre du gouvernement révolutionnaire, pour rectifier les erreurs ou les abus des administrations chargées d'appliquer la volonté de la Convention. Avec fructidor, un mode de fonctionnement pensé comme provisoire devient permanent.

Le Comité devient alors un acteur essentiel dans le « gouvernement triangulaire » aux côtés de ses homologues du salut public et de sûreté générale.

## 2. Le Comité, rouage d'un gouvernement triangulaire

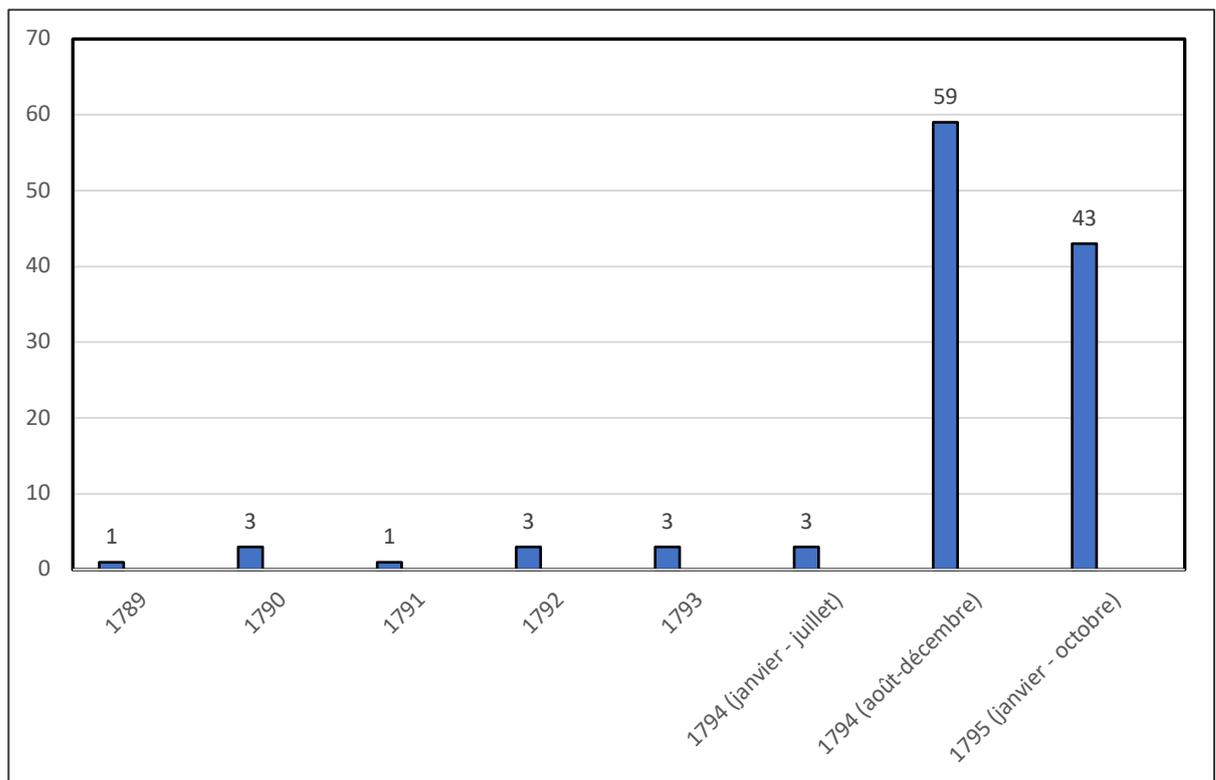
Dans son étude sur le pouvoir thermidorien, Georges Lefebvre note, au sujet du Comité de législation, qu'à compter de l'automne 1794 « son importance alla croissant, et il compta désormais parmi ceux qu'on appela couramment "les trois comités"<sup>868</sup> » Cette affirmation se vérifie particulièrement bien dans les moteurs de recherches aujourd'hui disponibles, et notamment grâce à la très efficace et précieuse mise en ligne de la Collection Baudouin. Celle-ci permet aisément une recherche des occurrences qui pourraient témoigner d'une telle coopération tripartite après l'été 1794. La recherche de l'occurrence « trois comités » dans les décrets des trois Assemblées révolutionnaires donne ainsi 116 résultats. Sur ces 116 résultats, 102 se situent entre fructidor an II et brumaire an IV (voir tableau ci-dessous). Cette idée d'une coopération tripartite semble donc tout à fait neuve à l'été 1794, alors que s'ouvre la période de la Convention dite « thermidorienne ». Par ailleurs, l'étude resserrée de la répartition de ces occurrences au cours des derniers mois de la Convention nous permet de souligner que cette coopération tripartite semble caractériser tout particulièrement l'automne et l'hiver 1794, même si elle est loin de disparaître l'année suivante. En effet, sur une période de cinq mois, entre août et décembre 1794, on retrouve 59 occurrences qui témoignent d'un travail commun de trois comités. Au cours de l'année 1795, que nous avons arrêtée au 21 floréal (10 mai), date à laquelle prend fin le renvoi au trois comités (voir *infra*),

---

<sup>868</sup> Georges Lefebvre, *Les thermidoriens - Le Directoire*, *op. cit.*, p. 25.

les occurrences sont au nombre de 43 sur une période de cinq mois également. Rapportées au nombre de mois, les d'occurrences du terme « trois comités » sont 25% plus nombreuses au cours des cinq derniers mois de l'année 1794.

**Graphique 1** : Occurrences du terme « trois comités » dans la Collection Baudouin (mai 1789 – octobre 1795)



Par ailleurs, dans les 102 occurrences recensées entre fructidor an II et brumaire an IV, l'association de trois comités concerne systématiquement, à six exceptions près, les trois comités de salut public, de sûreté générale et de législation. Les six exceptions sont les décrets du quatrième jour des sans-culottides an II (20 septembre 1794) qui associe les comités de salut public, de sûreté générale, de marine et des colonies sur la question de la mise en liberté des colons détenus ; le décret du 5 vendémiaire an III (26 septembre 1794)

portant nomination d'une commission pour l'examen de l'affaire des Colonies, qui associe les trois mêmes comités ; le décret du 4 brumaire III (25 octobre 1794) portant que les objets pris à l'avenir sur les bâtiments ennemis, et propres à faciliter les progrès des sciences et des arts, qui voit la collaboration des comités d'instruction publique, d'agriculture et des arts ; le décret du 16 brumaire an III (6 novembre 1794) qui associe encore une fois les comités de salut public, de sûreté générale, de marine et des colonies au sujet de la mise en liberté de commissaires des patriotes de Saint-Domingue ; le décret du 14 nivôse an II (3 janvier 1794) qui renvoie une proposition aux comités de salut public, des finances et de commerce et enfin celui du 30 pluviôse an III (18 février 1795) qui renvoie aux trois comités de salut public, militaire et des finances diverses questions sur les charrois des armées.

Comme le souligne bien Lefebvre, le nouveau statut du Comité de législation est donc d'autant plus visible que, au cœur de cet « automne de la Révolution<sup>869</sup> », la Convention s'en réfère régulièrement « aux trois comités » ou aux « comités réunis » pour évoquer le travail de ses comités de sûreté générale, de salut public et de législation<sup>870</sup>. Au cours des cinq derniers mois de 1794, au moins cinquante-quatre décrets associent ces trois comités. Cette nouvelle organisation, comme le souligne Cambacérès dans ses mémoires, permet de « centraliser l'action du pouvoir exécutif »<sup>871</sup>. Elle donne aussi une place prépondérante au Comité de législation alors que l'Assemblée, à l'automne, déconstruit une partie des institutions de l'an II et s'oriente vers la mise en cause de certains députés. Ce comité de techniciens, menés de main de maître par le juriste montpelliérain, semble alors s'établir en tiers de confiance alors que l'Assemblée aborde un nombre croissant de sujets propres à faire ressurgir des antagonistes puissants, à mettre en péril la République et son enracinement.

Ainsi, dès le 15 thermidor (2 août), après une discussion sur les crimes commis par Le Bon, La Convention adjoint son Comité de législation au Comité de sûreté générale et décrète que ces deux comités lui feront dans les plus brefs délais un rapport sur les imputations faites

---

<sup>869</sup> Sergio Luzzatto, *L'automne de la Révolution. Luites et cultures politiques dans la France thermidorienne*, Paris, Honoré Champion, 2001.

<sup>870</sup> Cette situation est évoquée par les contemporains eux-mêmes. Voir Marc-Antoine Baudot, *Notes historiques sur la Convention nationale, le Directoire, l'Empire et l'exil des votants*, Paris, Imprimerie D. Jouaust, 1893, p. 53.

<sup>871</sup> Jacques-Régis de Cambacérès, *Mémoires inédits*, t. 1, Paris, Perrin, p. 272-253.

contre David, mis provisoirement en état d'arrestation pour des faits similaires<sup>872</sup>. Le même jour, Charles-François Delacroix, père du peintre éponyme, demande que la municipalité de Paris soit davantage soumise au pouvoir de l'Assemblée. Pour ce Conventionnel, il faut mettre fin sans attendre au danger « qu'à fait courir à la République la puissance colossale de la municipalité de Paris. » La Convention associe alors le Comité de législation au Comité de salut public et leur demande de faire dans les plus brefs délais un rapport sur l'organisation de la municipalité et des autres autorités constituées de Paris<sup>873</sup>. Enfin, le 23 thermidor (10 août) marque l'aboutissement d'un premier travail commun des « trois comités » après Thermidor, alors que l'Assemblée décrète « après avoir entendu le rapport de ses comités de salut public, de sûreté générale et de législation » que le Tribunal révolutionnaire entrera sans délai en activité<sup>874</sup>.

En ce mois d'août, aux côtés des deux comités de gouvernement, le Comité de législation entre de plain-pied dans l'arène politique. Le 14 fructidor an II (31 août 1794), la Convention prend un décret qui charge les comités de salut public, de sûreté générale et de législation, de faire, le plus tôt possible, un rapport sur tous les événements qui se sont passés depuis les 9 et 10 thermidor<sup>875</sup>. Quelques heures après l'explosion de la poudrerie de Grenelle, alors que l'Assemblée s'inquiète d'un retour des conspirations et des saboteurs dans Paris, il s'agit d'éteindre définitivement le « volcan de Robespierre », de juguler les « menées insidieuses des ennemis de la patrie » et de proclamer les bienfaits de la Convention<sup>876</sup>. Quelques jours plus tard, c'est aussi « aux trois comités réunis » qu'est confiée la demande du député Jean-Baptiste Clauzel qui exige<sup>877</sup> que les députés complices de la « faction » robespierriste soient mis en jugement. Enfin, acteur de « l'ordre thermidorien » qui se dessine progressivement, le Comité de législation fait partie sans

---

<sup>872</sup> *Archives parlementaires*, t. 94, séance du 15 thermidor an II (2 août 1794).

<sup>873</sup> *Ibid.*

<sup>874</sup> Décret du 23 thermidor an II (10 août 1794) portant nomination des membres et des jurés du Tribunal révolutionnaire. *Coll. Baudouin*, vol. 52, p. 171-175.

<sup>875</sup> *Archives parlementaires*, t. 96, p. 147, séance du 14 fructidor an II (31 août 1794).

<sup>876</sup> Voir Michel Biard, *En finir avec Robespierre et ses amis*, op. cit., p. 11-23.

<sup>877</sup> Dès le 12 fructidor (29 août) puis encore une fois le 7 nivôse an III (27 décembre 1794).

surprise des trois comités chargés le 11 vendémiaire (2 octobre) de la rédaction d'une adresse aux Français, véritable profession de foi du pouvoir thermidorien.

La collaboration entre les trois comités est un élément structurant des premiers mois de la Convention thermidorienne. Les rapports présentés en leur nom concernent pour la plupart des objets politiques alors que la Convention débat de la sécurité des députés dans Paris (rapport du troisième jour des sans-culottides an II), du procès de Carrier (rapport du 8 brumaire an III – 29 octobre 1794), ou encore de la fermeture des Jacobins (rapport du 24 brumaire an III – 14 novembre 1794). Tous ces rapports exigent un grand équilibre, un argumentaire politique et juridique des plus solides, alors qu'à l'automne se fissure progressivement l'unité de façade des thermidoriens. Ainsi, alors qu'éclatent les premiers affrontements entre Muscadins et Jacobins et que la « chute » de Robespierre commence à s'inscrire dans les réalités politiques locales, c'est aux trois comités, de salut public, de sûreté générale et de législation, qu'est confiée en vendémiaire l'étude de « l'affaire de Marseille », du nom des émeutes jacobines qui secouent la ville et menacent de la faire entrer dans un cercle de vengeance et de répressions<sup>878</sup>.

Cette collaboration étroite entre les comités dans la préparation des travaux est aussi visible au travers de leur correspondance en l'an III. Certains courriers semblent même indiquer que les comités de gouvernement pouvaient prendre des initiatives législatives et les soumettre ensuite à la Convention. Ainsi, le 24 germinal l'an III (13 avril 1795), le Comité de salut public écrit au Comité de législation en ces termes :

« Les plaintes qui nous arrivent de toute part, citoyens collègues, contre les attroupements séditieux qui violent les propriétés des cultivateurs, et entravent la liberté de la circulation des grains, l'embaras où se trouvent les autorités constituées sur les poursuites à exercer et les peines à infliger aux auteurs de ces attroupements, le silence ou l'insuffisance des décrets à cet égard, tout se réunit pour prouver combien *il serait essentiel que vous proposiez le plus promptement possible à la Convention nationale, un projet de décret qui*

---

<sup>878</sup> Décret du 12 vendémiaire an III (3 octobre 1794) qui approuve les mesures prises par les représentants du peuple en mission dans le département des Bouches-du-Rhône, relativement aux troubles survenus à Marseille. *Coll. Baudouin*, vol. 54, p. 63.

*traceraît aux autorités constituées une marche claire et précise dans les poursuites à faire contre les auteurs de pareil désordre, et dans l'application des peines. Nous avons déjà appelé votre sollicitude sur cet objet important, nous nous bornons à renouveler nos instances à cet égard, et à vous inviter de presser un travail dont le résultat ne peut qu'être très avantageux pour le rétablissement de l'ordre.*<sup>879</sup> »

### 3. Le décret du 21 floréal an III (10 mai 1795) : la fin du recours aux « trois comités »

Le travail conjoint des trois comités prend néanmoins fin avec le décret du 21 floréal an III (10 mai 1795)<sup>880</sup>. Ce jour-là, la Convention décrète un retour aux pouvoirs « exorbitants »<sup>881</sup> confiés au Comité de salut public avant le 9 Thermidor.

Ce changement important s'explique par les débats qui animent l'Assemblée, depuis le printemps, sur l'avenir de la constitution de 1793 et la forme à donner au gouvernement. En effet, ébranlée par les émeutes parisiennes des 1er et 12 germinal, la Convention, qui n'avait déjà plus guère envie d'appliquer le texte voté au mois de juin précédent<sup>882</sup>, ouvre le débat sur la mise en forme d'un nouveau texte mais aussi, et surtout, sur la question de l'équilibre à trouver entre suprématie législative de l'Assemblée d'une part et pouvoir exécutif de l'autre. C'est dans cette perspective qu'est créée par décret du 29 germinal an III (3 avril 1795) la Commission des Onze qui devait réfléchir aux lois nécessaires pour mettre la constitution en activité<sup>883</sup>.

Au cours des échanges qui suivent cette journée du 29 germinal, plusieurs députés dénoncent la lenteur des débats, le manque de cohérence dans le gouvernement, la gravité des circonstances qui menacent l'enracinement de la République. Le 7 floréal (26 avril), Thibaudeau est le premier à demander que l'on restaure l'autorité du Comité de salut public<sup>884</sup>. Cette proposition ne soulève que de rares oppositions, à l'exemple des prises de

---

<sup>879</sup> A.N. D/III/329, lettre du 24 germinal l'an III (13 avril 1795). Nous soulignons. Voir annexe n° 24.

<sup>880</sup> Décret du 21 floréal an III (10 mai 1795) relatif au gouvernement. *Coll. Baudouin*, vol.61, p.126.

<sup>881</sup> Raphaël Matta-Duvignau, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le comité de Salut public (6 avril 1793–4 brumaire an IV)*, *op. cit.*, p. 153 – 154.

<sup>882</sup> Christine Lebozec, « Boissy d'Anglas et la constitution de l'an III », dans *1795, pour une République sans Révolution*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1996, p. 81.

<sup>883</sup> Ses archives sont conservées en A.N. C//226.

<sup>884</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 24, p. 319. Séance du 7 floréal an III (26 avril 1795).

paroles des députés Lesage, Louvet ou, dans une moindre mesure, de Cambacérès. Le 11 floréal (1<sup>er</sup> mai), à l'initiative de ce dernier, la commission des Onze est chargée de présenter ses vues sur les moyens de donner plus d'intensité à l'exercice de la direction du gouvernement ainsi qu'à la surveillance de l'administration publique<sup>885</sup>.

La proposition de la Commission est présentée peu de temps après par le député Pierre Daunou au cours de la séance du 15 floréal (4 mai). Ce projet reprend dans ses grandes lignes les idées de Thibaudeau (qui en était membre). Il ne permet pas cependant de calmer les inquiétudes des députés qui craignent un possible retour à la « tyrannie »<sup>886</sup>. Le compromis est finalement trouvé par Cambacérès une semaine plus tard, au cours de la séance du 21 floréal (10 mai).

Ce décret, assez bref, amène deux changements dans l'organisation du gouvernement. Tout d'abord, le Comité de salut public redevient la pièce maîtresse du système institutionnel en obtenant la surveillance de toutes les commissions exécutives (art. 5). Ensuite, afin d'accélérer les délibérations, les Conventionnels décrètent que « Les réunions de comités ne se feront plus à l'avenir que par quatre commissaires envoyés au comité de salut public par chacun des comités qui devront délibérer avec lui » (art. 4), sauf pour le Comité de sûreté générale qui se réunira en entier dans tous les cas. Ainsi, si le lendemain la Convention adopte encore un décret confiant une tâche aux trois comités<sup>887</sup>, c'est la dernière fois que cette Assemblée a recours à ces rapports conjoints.

Cependant, ce décret ne modifie en rien la place prépondérante prise par le Comité de législation en l'an III, et ce pour au moins trois raisons. Tout d'abord, celui-ci conserve dans le gouvernement de l'an III sa place à part et distinct des autres comités. La Convention continue ainsi à se référer à ses « trois comités de gouvernement », et ce au moins jusqu'à la fin du mois de fructidor an IV (septembre 1795)<sup>888</sup>. Ensuite, le rôle du Comité comme tiers de

---

<sup>885</sup> *Ibid.*, p. 355.

<sup>886</sup> *Ibid.*, p. 430. Séance du 21 floréal an III (10 mai 1795). Fréron et Lesage notamment.

<sup>887</sup> Décret du 22 floréal an III (11 mai 1795) de renvoi aux trois comités de salut public, de sûreté générale et de législation, relatif au citoyen Rochejan, suppléant du département de Loir-&-Cher. *Coll. Baudouin*, vol. 61, p. 128.

<sup>888</sup> La Convention décrète « que les trois comités de gouvernement soient tenus d'envoyer sur le-champ des commissaires pour rendre compte de leurs opérations ». Décret du 23 prairial an III (11 juin 1795) portant que la rédaction des faits qui ont motivé les décrets d'accusation du 8 prairial, présentée à la séance dudit jour 23, au nom du comité de sûreté générale fera partie du procès-verbal de la séance du

confiance ne semble nullement interrogé. C'est ainsi ce même 21 floréal que les comités de salut public et de sûreté générale se voient retirer l'examen de la conduite des représentants du peuple. Dans le silence du texte qui ne lui attribue pourtant pas explicitement cette charge, le Comité de législation se retrouve seul à gérer ce processus et à présenter devant l'Assemblée les pièces réunies contre les Conventionnels mis en cause (voir chapitre VI). Par la suite, ses membres continuent d'être sollicités sur les sujets les plus délicats, à l'exemple de la révision des jugements rendus par les tribunaux révolutionnaires ou encore la mise en liberté d'individus condamnés à la prison depuis mars 1793 et tout au long de l'an II (voir chapitre VI). Enfin, comme le rappelle Marcel Morabito<sup>889</sup> et comme en témoignent les archives du Comité<sup>890</sup>, ses membres conservent la surveillance des administrations civiles et des tribunaux et continuent de prendre des arrêtés d'exécution.

Or, l'importance nouvelle du comité en l'an III est particulièrement visible dans ces pouvoirs confiés en fructidor, dans cette mission nouvelle qui consiste à surveiller une administration non seulement révolutionnaire, mais aussi sous la sujétion de la Convention. C'est bien à travers ce contrôle que se met en œuvre une fonction gouvernementale, que le Comité s'affirme comme un acteur essentiel de l'exécution des lois, en s'assurant de leur application rapide et homogène.

### III. La mise en œuvre d'une fonction gouvernementale

Avec le décret du 7 fructidor, le Comité de législation s'affirme comme un véritable ministère de l'intérieur et de la justice. Après avoir mis en lumière les fondements de cette translation institutionnelle, il nous incombe désormais d'exposer concrètement comment le Comité prend en charge et investit cette fonction gouvernementale. Deux moyens lui

---

8, et qu'extract en sera délivré sur-le-champ au comité de sûreté générale. *Coll. Baudouin*, vol. 62, p. 167. Voir aussi le décret du 20 fructidor an IV (6 septembre 1795) qui ordonne le bannissement à perpétuité des prêtres déportés et rentrés sur le territoire français, et prononce des peines contre tous ministres des cultes qui ne se conformeraient pas aux lois de la république. *Coll. Baudouin*, vol. 65, p. 200-201. Suite à un rapport des comités de sûreté générale et de législation, la Convention « charge ses comités de gouvernement de faire observer, par tous les moyens qui sont en leur pouvoir, les lois rendues précédemment contre les prêtres déportés ».

<sup>889</sup> Marcel Morabito, « L'an III et l'héritage du Comité de salut public », *Revue historique de droit français et étranger*, vol.75, p. 101.

<sup>890</sup> A.N., BB/30/111-115 et voir annexe.

permettent d'atteindre cet objectif : d'une part ses membres tâchent de s'assurer des aptitudes du personnel à travers le renouvellement des administrations (A), d'autre part, les juristes cherchent à garantir la qualité de leur travail à travers la surveillance de l'application des lois (B).

#### A. Renouveler les administrations

Le 18 fructidor, Oudot, au nom du Comité de législation, propose dans un rapport à la Convention que, pour mettre fin aux divisions qui règnent dans la commune de Beaune, l'Assemblée accepte la démission de deux administrateurs du district. Le Comité de législation propose deux noms afin de les remplacer<sup>891</sup>. C'est la première fois que le Comité intervient dans la réorganisation de l'administration depuis Thermidor. Quelques jours plus tard, la Convention confie officiellement à son comité la tâche de procéder au renouvellement des administrations (1). Un processus de sélection et de nomination est alors mis en place (2), qui permet l'affirmation d'une véritable tutelle du Comité de législation sur les administrations civiles et les tribunaux (3).

##### 1. Le décret du 7 vendémiaire an II (28 septembre 1794), « lettre de mission du Comité »

Le 7 vendémiaire, Cambacérès se plaint de la multiplication de places de fonctionnaires publics mal occupées ou vacantes. C'est là, selon lui, que réside l'urgence, tant cette situation entrave l'enracinement de la volonté de l'Assemblée et *in fine*, l'achèvement de la Révolution. Suite à son intervention, dans une formule qui ne laisse pas de doute sur l'indépendance prise par ce comité qui s'est déjà engagé dans cette voie, l'Assemblée approuve alors « les mesures d'exécution, ainsi que les arrêtés par lui [le Comité de législation] pris » et décrète qu'« il sera incessamment pourvu à la composition et organisation, au complet, des autorités constituées dans toute l'étendue de la République,

---

<sup>891</sup> Rapport d'Oudot pour la nomination des citoyens Daillier et Boyer comme administrateurs du district de Beaune pour remplacer les citoyens Dubois et Monnot, démissionnaires. *Archives parlementaires*, t. 96, p. 273, séance du 19 fructidor an II (5 septembre 1794).

de manière qu'au premier brumaire prochain il ne se trouve pas de places vacantes parmi ces autorités. »

Le Comité de législation est chargé de présenter à la Convention, dans le courant de la prochaine décade, des remplaçants au sein de l'administration des départements, dans les directoires de districts, dans les tribunaux civils et criminels, dans les comités civils et de bienfaisance des quarante-huit sections de Paris, mais aussi aux places vacantes des juges de paix, de leurs assesseurs et greffiers, ainsi que des commissaires de police. La tâche est immense, même si, dans un premier temps, « seuls » les départements de Paris, et les districts de Franciade et de Bourg de l'Égalité sont concernés<sup>892</sup>. La responsabilité de veiller au renouvellement des administrations sur le reste du territoire est, elle, confiée aux représentants du peuple envoyés en mission qui sont tenus « d'épurer et de compléter la recomposition des directoires de département, des districts, des corps municipaux, des tribunaux civils et criminels et de procéder à la nouvelle organisation des comités révolutionnaires. » Ils doivent néanmoins faire parvenir au Comité le tableau des nominations qu'ils auront faites. Enfin, dans les départements où il n'y a pas de représentants du peuple, c'est à la députation de ce département de se rendre au Comité de législation, afin de lui présenter les places vacantes ainsi que de possibles candidats. Les bureaux du Comité deviennent ici le point nodal vers lequel convergent toutes les informations concernant le renouvellement de l'administration en l'an III.

Contrairement à ce qui est prévu par le décret de vendémiaire, les premières nominations n'ont cependant pas lieu dans la décade, loin s'en faut. Ce n'est que le 29 brumaire (19 novembre), que la Convention nomme les 87 premiers candidats sur proposition de son Comité de législation. Par ailleurs, s'émancipant encore une fois du décret de vendémiaire, le Comité ne s'en tient pas, pour ces nominations, aux pourtours de la région parisienne. Parmi les candidats, on trouve en effet des fonctionnaires appelés à prendre des responsabilités dans les départements de la Drôme, de Maine-et-Loire, du Lot, de l'Allier, de l'Ariège ou encore dans la Manche. À partir de cette date, cette mission occupera durablement le Comité de législation. Dans les mois qui suivent, nous avons recensé 77

---

<sup>892</sup> Décret du 7 vendémiaire an III (28 septembre 1794) qui ordonne de compléter la composition et l'organisation de toutes les autorités constituées avant le premier brumaire. *Coll. Baudouin*, vol. 54, p. 40.

projets de décret par lesquels la Convention, sur proposition de son comité, procède au renouvellement d'autorités constituées. Ces décrets sont tous compris entre le 29 brumaire et le 14 ventôse. À cette date, la Convention, dans une marque de confiance, mais aussi probablement pour faire face à l'inflation de propositions (pas moins de 20 décrets sont rendus en pluviôse an III, le mois précédent), décrète que les nominations d'officiers municipaux, d'administrateurs, ou membres des tribunaux ne seront plus à l'avenir présentées à la Convention, mais que le Comité de législation est autorisé à procéder seul et sans son aval à ces nominations<sup>893</sup>.

Si ces nominations sont toutes automatiquement acceptées, au point que la Convention finit, le 14 ventôse, par laisser le Comité y procéder par lui-même, c'est qu'elles résultent d'un processus de sélection rigoureux qu'il s'agit maintenant de mettre en lumière.

## 2. L'institutionnalisation du processus de nomination

Dès le 17 fructidor, alors que le Comité se réorganise pour faire face aux nouvelles tâches qui lui sont confiées, deux bureaux sont chargés spécifiquement du renouvellement des administrations. Il s'agit du Bureau de l'organisation des administrations des départements et des tribunaux et du Bureau de l'organisation des administrations des districts et des municipalités<sup>894</sup>. Ces deux bureaux sont au cœur du processus de sélection et de nomination des nouveaux membres de l'administration.

Ainsi le premier bureau, qui compte en vendémiaire an III onze employés<sup>895</sup>, est chargé d'après le règlement de rédiger les projets de lettres relatives à la correspondance avec les administrations de départements, les tribunaux civils et criminels et les juges de paix; de rédiger les projets de lettre sur les démissions, les dénonciations, les remplacements, options ou congés; de former le tableau de l'organisation des

---

<sup>893</sup> Décret du 14 ventôse an III (4 mars 1795) qui autorise le Comité de législation à nommer les officiers municipaux, les administrateurs, les membres des tribunaux. *Coll. Baudouin*, vol. 59, p. 116. Le premier est daté du 17 ventôse an III (7 mars 1795) et concerne le département du Calvados. Voir A.N., BB/30/120.

<sup>894</sup> Voir le règlement intérieur adopté le 17 fructidor an II. A.N., D/III/56 et annexe n°

<sup>895</sup> On y trouve, sous la responsabilité d'un représentant du peuple, un chef de bureau, un rédacteur, deux analyseurs, deux employés chargés des tableaux d'organisation, un enregistreur, deux expéditionnaires et un employé chargé de répertorier les archives.

administrations de département et des corps judiciaires et enfin de faire les analyses et de rédiger les projets de rapport et d'arrêtés relatifs à l'organisation des mêmes autorités.

Concernant le Bureau de l'organisation des districts et des municipalités, il est indiqué, dans les archives du Comité, qu'il exerce, quant à sa partie, « les mêmes fonctions, et est organisé de la même manière, que le Bureau de l'organisation des administrations des départements et des tribunaux<sup>896</sup> ».

Leur organisation témoigne d'une institutionnalisation progressive du processus de nomination selon un parcours défini en quatre étapes :

Échange de correspondance avec les autorités constituées => enquête => analyse des candidatures => proposition à la Convention

En effet, par l'intermédiaire de ces deux bureaux le Comité va, dans un premier temps, effectuer des recherches pour déterminer les lieux et instances qui manquent de fonctionnaires et établir la liste des postes à pourvoir. La première étape du processus de nomination consiste à prendre des renseignements. Dans cette optique, le Comité s'appuie sur les représentants du peuple envoyés en mission et, dans les départements et sur la députation de ces départements concernés (voir annexe n°18). L'article 5 de la loi du 7 vendémiaire oblige d'ailleurs ces derniers à signaler au Comité les places vacantes, mais aussi à lui donner leur sentiment sur les citoyens qu'ils estiment aptes à remplir ces emplois vacants. Les archives du Comité de législation témoignent de ces très nombreux échanges, mais aussi des remontrances que les titulaires n'hésitent pas à envoyer aux différentes députations qui ne respecteraient pas leurs obligations. Une longue missive en date du 26 frimaire an III (16 décembre 1794) et adressée aux représentants composant la députation des Landes<sup>897</sup>. Après leur avoir rappelé l'obligation<sup>897</sup> qui leur est faite par l'article 5 du décret du 7 vendémiaire, les membres du Comité évoquent leurs nombreux courriers restés sans réponse ainsi qu'une longue liste de dix-huit places vacantes à combler au plus vite. Les

---

<sup>896</sup> A.N., D/III/56.

<sup>897</sup> A.N., D/III/\*/49, lettre du 26 frimaire an III (16 décembre 1794).

représentants des Landes sont invités à leur présenter dans les plus brefs délais des noms de remplaçants aptes à la tâche.

Les représentants du peuple, tenus par le décret du 7 vendémiaire de faire parvenir au Comité l'état des nominations auxquelles ils ont procédé dans les départements<sup>898</sup>, sont eux aussi fréquemment sollicités au cours d'une deuxième phase pour réunir les éléments nécessaires lorsqu'un fonctionnaire est soupçonné de mal agir, ou encore lorsqu'un candidat ne fait pas l'unanimité. En effet, depuis leurs locaux parisiens, et plus particulièrement encore en période d'épuration alors que se multiplient dénonciations et luttes d'influence, il est difficile, voire impossible, pour le Comité, de trancher des éléments souvent contradictoires. Il lui faut alors mener une enquête. C'est ainsi que le 23 brumaire an III (13 novembre 1794) le Comité écrit au représentant Brival, en mission dans le Loiret<sup>899</sup>. Il s'agit de trancher sur le sort du citoyen Gouly, exclu de toutes fonctions publiques, car soupçonné d'avoir fait incarcérer son créancier et d'avoir vendu de nombreux biens sans en informer ce dernier. Une députation du Loiret ayant néanmoins intercédé en sa faveur auprès du Comité, celui-ci demande à Brival de se renseigner sur Gouly et de lui adresser des « éclaircissements » afin qu'il puisse prendre une décision<sup>900</sup>. Le 20 vendémiaire (11 octobre), le représentant Boursault, en mission dans le département de l'Ille-et-Vilaine, écrit au Comité : « nous nous sommes occupés à recueillir des renseignements sur les qualités morales et civiques et sur les talents des citoyens »<sup>901</sup>.

Parfois, le Comité va même jusqu'à s'en remettre au représentant en mission pour procéder aux arbitrages. Le 24 frimaire an III (14 décembre 1794), il écrit aux administrateurs du directoire du département de l'Ardèche qu'il a confié au député Jean-Antoine Debry le soin de procéder à la recomposition du directoire du district<sup>902</sup>. La confiance n'excluant pas le contrôle, le Comité ne se prive néanmoins pas d'exercer un droit de regard sur les

---

<sup>898</sup> A.N., D/III/340, voir ainsi le tableau envoyé le 6 pluviôse an III ( 25 janvier 1795) par le représentant du peuple Borda en mission dans le district d'Angoulême.

<sup>899</sup> Sur la mission de Brival, voir Georges Lefebvre, *Études orléanaises*, Commission d'histoire économique et sociale de la Révolution, 1962, vol. 1-2, p. 211 et Michel Biard, *Missionnaires de la République*, Paris, CTHS, 2002, p. 471-472.

<sup>900</sup> A.N., D/III/\*/51, lettre du 23 brumaire an III (13 novembre 1794).

<sup>901</sup> A.N., D/III/109, lettre du 20 vendémiaire an III (11 octobre 1794).

<sup>902</sup> A.N., D/III/\*/51, lettre du 24 brumaire an III (14 novembre 1794).

nominations effectuées par les représentants du peuple afin de s'assurer de l'exemplarité des candidats choisis. Toujours en frimaire, le 29 du mois, le Comité se tourne, dans une lettre circulaire, vers les juges des tribunaux de la Flèche, de Tarbes, du Mans, de Figeac, d'Aurillac et de Mauriac. Il leur demande un tableau de l'organisation des tribunaux décidé par le représentant du peuple Génissieu. Les juges doivent faire parvenir le nom de chaque nouveau membre du tribunal, la désignation de sa profession ainsi qu'une « colonne d'observations pour y insérer celles que vous croiriez devoir mettre sous les yeux du Comité <sup>903</sup>».

Enfin, conformément au décret du 7 vendémiaire (28 septembre), le Comité de législation doit aussi renouveler les responsables publics dans la circonscription des sections révolutionnaires de Paris. Pour cela, ses membres consultent les assemblées générales des sections et leur demandent de formuler eux-mêmes des propositions. Le 8 prairial an III (27 mai 1795), par l'intermédiaire du Bureau de l'exécution des lois et de la surveillance des corps administratifs, le Comité écrit ainsi au président de l'assemblée générale de la section des Invalides pour dresser le portrait des candidats attendus :

« Qu'ils se garantissent des erreurs de l'enthousiasme, qu'ils choisissent pour veiller à leurs intérêts celui qui a toujours mis dans les siens la probité et l'intelligence, qu'ils confient le soin de leur repos à l'homme paisible aimé de sa famille et par ses voisins, que celui qui aura le mieux manifesté son amour pour les principes qui sont l'objet et le but de la Révolution soit choisi pour les maintenir et la rappeler à ses concitoyens ; *qu'enfin celui qui aura le plus de respect pour les lois soit aussi celui que l'on chargera de les faire exécuter.*<sup>904</sup> »

Les membres du Comité donnent ensuite des consignes précises concernant le mode opératoire qui doit permettre de sectionner les candidats aptes à la tâche :

---

<sup>903</sup> A.N., D/III/\*/51, lettre du 29 frimaire an III (29 décembre 1794).

<sup>904</sup> A.N., D/III/334.B, lettre du 8 prairial an III (27 mai 1795). Nous soulignons. Voir annexe n°25 pour l'ensemble des consignes du Comité.

Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

« Le Comité t'invite à mettre chaque décade à compter de la prochaine sous les yeux de l'assemblée générale de la section l'état des places vacantes et des remplacements à faire en vertu des lois dans ton arrondissement, pour qu'elle ait à désigner les citoyens qu'elle jugera dignes de les remplir.

La prochaine assemblée aura à émettre son vœu sur les fonctionnaires actuellement existants, et à désigner des citoyens pour remplacer ceux qui ne lui paraissent pas répondre, par leur moralité, par leurs lumières et par leur civisme à ce qu'exigent les fonctions dont ils sont revêtus.

Le lendemain de l'assemblée, tu adresseras au Comité le procès-verbal de désignation des candidats qu'elle aura adopté. Il devra indiquer leur âge, leur nom, leur demeure, et les différentes professions qu'ils ont pu exercer depuis la Révolution.<sup>905</sup> »

Au terme des échanges et des enquêtes, deux éléments apparaissent comme étant au cœur du processus de nomination : « la moralité civique » et les « talents ». Ces deux vertus, qui pourraient en creux venir dénoncer le laxisme de l'an II, sont régulièrement évoquées dans la correspondance, tout comme dans les différents décrets qui encadrent ce processus de nomination. En effet, dès le 7 vendémiaire (28 septembre), la Convention demande à son comité de lui procurer « les renseignements les plus détaillés sur la moralité civique et les talents personnels » des citoyens destinés à occuper les emplois vacants (art 5). De même, les représentants du peuple, lorsqu'ils procèdent à des nominations, sont enjoins de présenter au Comité un tableau contenant « l'âge, la profession des citoyens nommés, l'indication de ce qu'ils faisaient avant la révolution, et de ce qu'ils ont fait pour elle<sup>906</sup> » (art. 4).

La correspondance du Comité et ses échanges tout au long de l'an III illustrent bien cette volonté de combiner, dans les nominations, moralité civique et talents. Le 11 frimaire an III (1<sup>er</sup> décembre 1794), aux citoyens composant la députation de Haute-Loire, le Comité

---

<sup>905</sup> *Ibid.*

<sup>906</sup> Les décrets de la Convention ainsi que les tableaux dressés par le Comité après le 14 ventôse mentionnent parfois la profession des candidats et leur lieu de résidence, mais il est difficile d'en tirer des conclusions tant ces informations restent parcellaires.

rappelle la nécessité d'enquêter sur le civisme des impétrants<sup>907</sup>. Deux jours plus tard, à propos de la nomination d'un greffier, le Comité demande à la section Lepeletier de lui proposer un candidat qui puisse « réunir aux lumières et aux talents personnels une probité intacte, un caractère conciliant, enfin les qualités qui inspirent la confiance et font estimer et aimer les magistrats du peuple<sup>908</sup> ». Aux députés de Charente-Inférieure, les membres du Comité demandent de présenter des candidats qui « par leur moralité, leur républicanisme et leurs talents, sont dignes de remplir ces places »<sup>909</sup>. En ventôse an III (mars 1795), le Comité écrit au représentant du peuple en mission dans le département de la Manche que la correspondance du tribunal du district de Coutances « pèche non seulement contre les principes des lois, mais encore contre les simples règles du bon sens et de l'orthographe »<sup>910</sup>. Meticuleusement, les bureaux du Comité suivent l'évolution de la situation de chaque candidat ainsi que son engagement au service de la Révolution, comme en témoignent les tableaux (voir annexe n° 17) dressés par les bureaux de comité qui évoquent, pour les fonctionnaires nommés, leur état, leurs moyens d'existence avant et depuis la Révolution et enfin « ce qu'ils ont fait pour elle »<sup>911</sup>.

Par ailleurs, à partir de germinal an III (mars 1795) en lieu et place des décisions argumentées rédigées à la main, les représentants du peuple et autorités constituées reçoivent dorénavant des formulaires préremplis à l'exemple de ce courrier envoyé aux membres de la députation du département de Charente-Inférieure :

---

<sup>907</sup> A.N., D/III/\*/51, lettre du 11 frimaire an III (1<sup>er</sup> décembre 1794).

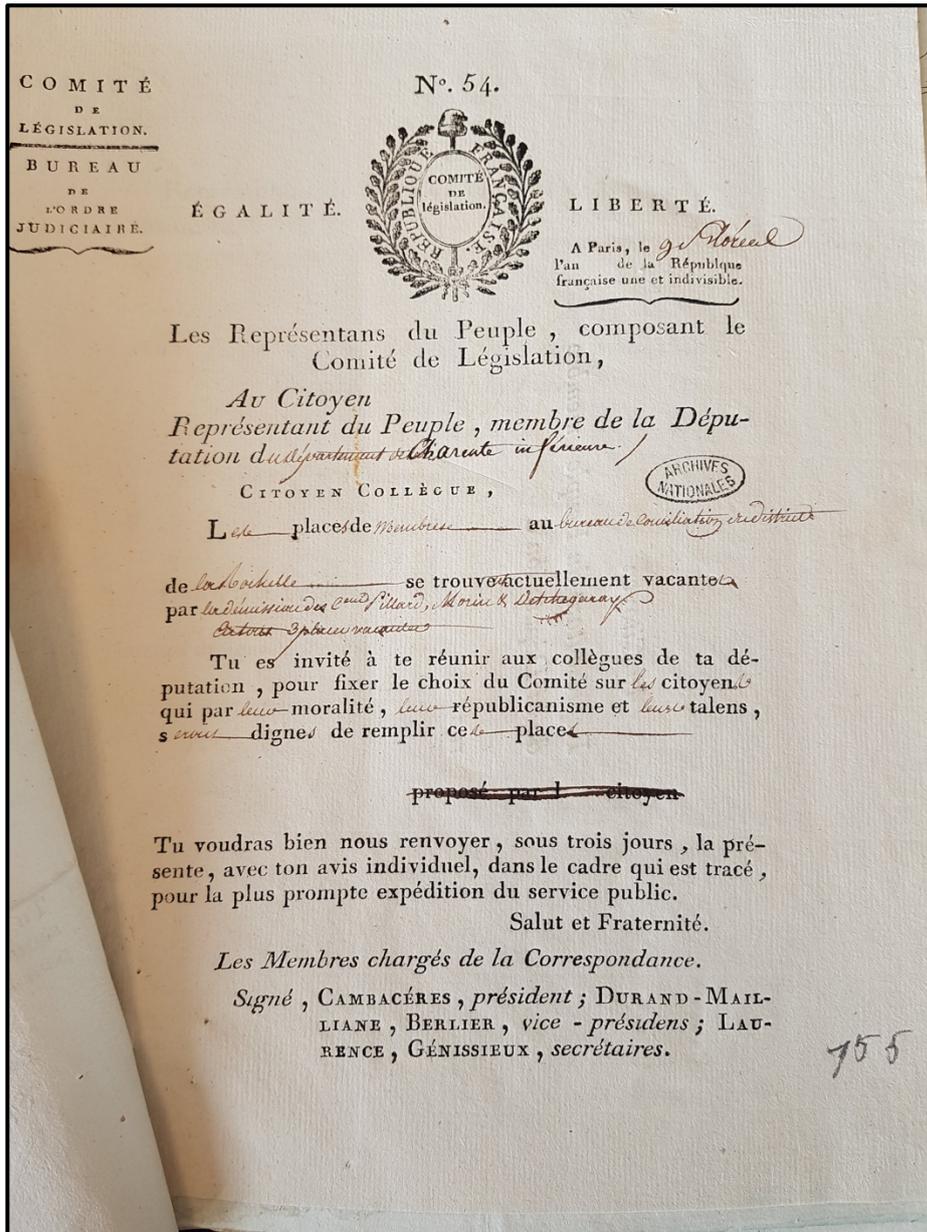
<sup>908</sup> A.N., D/III/\*/51 lettre du 13 frimaire an III (3 décembre 1794).

<sup>909</sup> A.N., BB/30/121, lettre du 9 floréal an III (28 avril 1795).

<sup>910</sup> A.N., D/III/144, lettre du 26 ventôse an III (16 mars 1795).

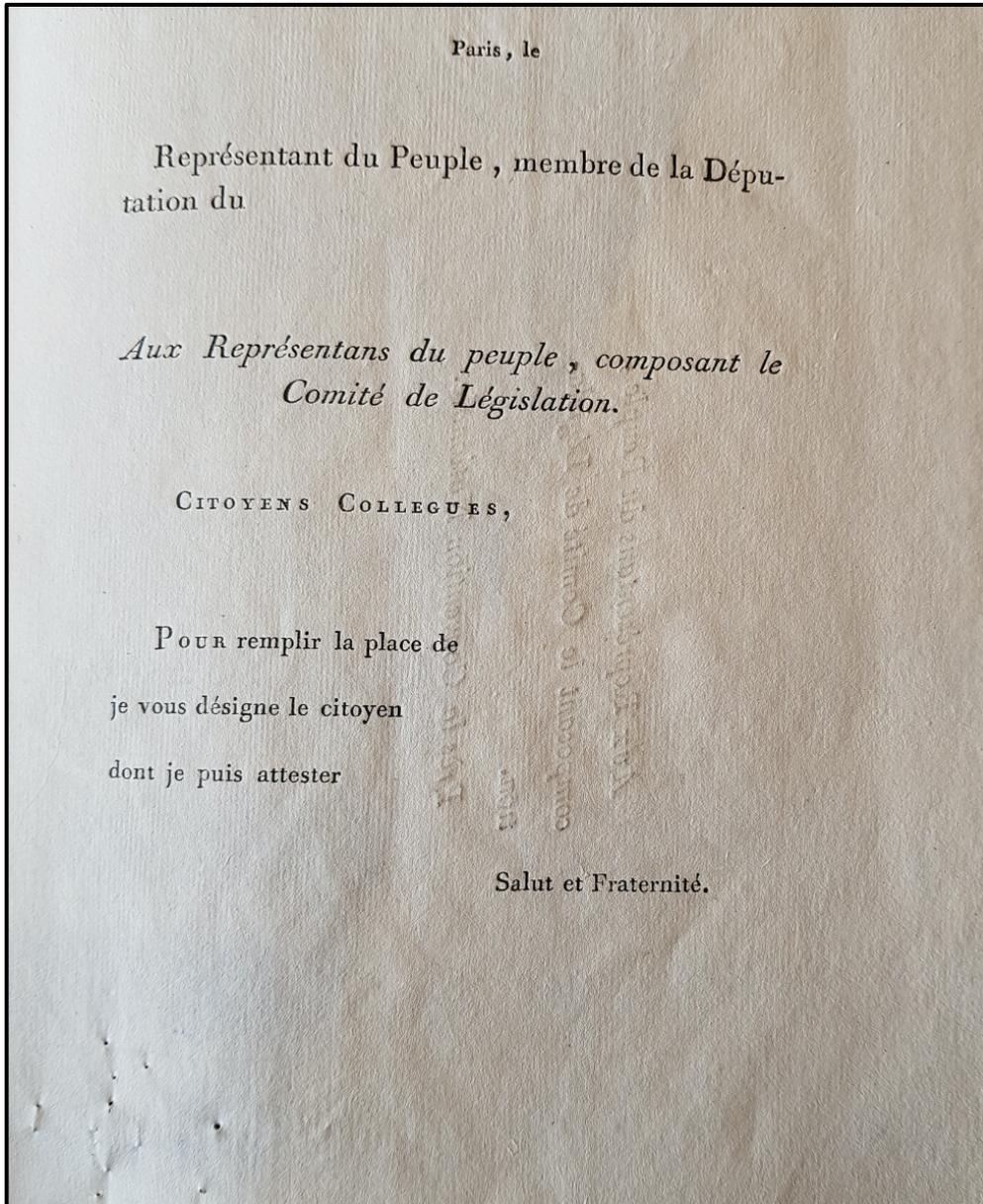
<sup>911</sup> Voir notamment A.N., BB/30/120-125.

Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)



A.N., BB/30/121

Dans ces missives d'un nouveau type, une réponse prérédigée est jointe, comme en témoigne ce feuillet :



A.N., BB/30/121

Ces documents, qui témoignent d'une volonté de systématiser et d'accélérer le processus de nomination, n'évoquent comme seuls critères de recrutement que « moralité civique », « républicanisme », « talents », qualités dont le représentant du peuple

doit obligatoirement attester dans sa réponse. Si les qualités civiques sont évoquées, les « lumières » et les « talents » restent les éléments les plus mis en avant dans les demandes envoyées par le Comité, comme dans les remontrances qu'il adresse aux fonctionnaires incompetents. Ces documents vont dans le sens des analyses de Déborah Cohen qui montre bien, sans ses travaux sur la notion de service public pendant la Révolution, qu'après Thermidor, la compétence prend une importance nouvelle dans le recrutement des fonctionnaires, et que le service public s'affirme plus que jamais comme une charge, un devoir attribué à des citoyens dûment sectionnés pour servir la République<sup>912</sup>.

Cependant, en s'interrogeant sur la moralité civique des candidats ainsi que sur leur républicanisme, le Comité introduit un critère politique dans le recrutement. Ainsi, si la Convention sollicite fréquemment son comité pour faire la lumière sur les compétences des recrues<sup>913</sup>, la compétence seule ne suffit pas. De nombreuses allusions illustrent bien la dimension politique qui pouvait entrer en compte dans les choix du Comité. Ainsi, le 8 prairial an III (27 mai 1795), quelques jours après la journée révolutionnaire, Laplaigne et Azéma écrivent au président de l'Assemblée générale de la section des Invalides. Ils l'informent que, dorénavant, le vœu des assemblées générales des sections serait pris en compte dans les nominations que le Comité pourrait être amené à y faire<sup>914</sup>. Il lui est demandé, comme à l'habitude, de proposer des noms de citoyens qui « par leur moralité, par leurs lumières et par leur civisme correspondent à ce qu'exigent les fonctions dont ils sont revêtus ». Et dans un contexte d'insurrection, les deux députés ajoutent qu'ils souhaitent que « celui qui aura

---

<sup>912</sup> Voir Déborah Cohen, « Commis et fonctionnaire, entre service du public et droits de l'individu, de 1792 à l'an IV », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 389, 2017/3, p. 101-118.

<sup>913</sup> Ainsi le décret du 4 nivôse an III (24 décembre 1794) relatif au général de division Marescot. *Coll. Baudouin*, vol. 57, p. 13. L'Assemblée s'adresse au Comité de législation afin de savoir s'il est possible « de faire condamner personnellement les administrations aux frais que leurs fautes auraient occasionnés ». Ou encore le décret du 10 vendémiaire an III (1<sup>er</sup> octobre 1794) portant que le nom du représentant du peuple Marey sera rayé de la liste des émigrés. *Coll. Baudouin*, vol. 54, p. 56. La Convention nationale « renvoie au Comité de législation l'examen de la conduite des administrateurs qui ont envoyé cette liste, pour lui en faire un rapport dans le plus bref délai ».

<sup>914</sup> Le 28 vendémiaire (19 octobre), la Convention décrétait en effet que son Comité de législation serait chargé du renouvellement par quart tous les trois mois des membres des comités civils des sections de Paris. Voir Décret du 28 vendémiaire an III (19 octobre 1794) relatif aux comités civils des sections de Paris. *Coll. Baudouin*, vol. 54, p. 198.

le plus de respect pour les lois soit aussi celui que l'on chargera de les faire exécuter », et de conclure : « les vertus privées sont les plus sûrs garants des vertus publiques. » De même, les fonctionnaires démis pour incompétence ou incivisme n'hésitent pas à se poser en victimes d'une épuration, tel ce candidat malheureux à une lucrative greffe des criées qui, déçu, écrit le 5 ventôse (23 février) au Comité que « la Convention nationale n'a entendu renouveler que les fonctionnaires publics nommés par le peuple ou par les juges, et salariés par la nation, et elle n'a entendu les renouveler, qu'à cause de l'influence politique que pourraient avoir sur leurs fonctions judiciaires leurs opinions politiques.<sup>915</sup> » Par ailleurs, les dénonciations fréquentes reçues par le Comité contre des administrateurs se fondent parfois sur des arguments et des motivations de nature explicitement politique. C'est ainsi que plusieurs citoyens de Bourges attaquent les membres de leur municipalité comme des « terroristes, buveurs de sang » ou encore que de fréquentes lettres anonymes dénoncent leurs administrateurs comme « terroristes »<sup>916</sup>.

Les allusions à la politique restent donc bien présentes et on ne peut exclure que le Comité se soit aussi livré à ce type d'arbitrages lors du renouvellement des différents corps constitués. Le renouvellement mené par ses membres en l'an III s'apparente à une régénération de l'administration où entre en ligne de compte à la fois les compétences, mais aussi l'attitude des agents qui se doivent d'être de bons républicains. L'objectif de ces techniciens du droit est de construire une administration au service de la Convention et de sa volonté. Il s'agit aussi d'assurer un contrôle croissant sur ces fonctionnaires, afin de réaffirmer la primauté et la centralité législative de l'Assemblée.

### **3. Le Comité, autorité de tutelle des administrations**

Si le décret du 7 fructidor confie au Comité la surveillance des administrations, le renouvellement opéré par le Comité semble indiquer que celui-ci s'affirme bien non pas comme en dehors de l'administration, mais comme son autorité hiérarchique de tutelle. Dans les archives du Comité, deux documents l'illustrent bien : le refus de démission qui

---

<sup>915</sup> A.N., D/III/321, lettre non datée.

<sup>916</sup> A.N., D/III\*/39.

contraint certains fonctionnaires à rester en place (a) et à l'inverse, les remontrances et sanctions qui peuvent conduire à leur départ (b).

a. **Les refus de démission**

De nombreuses demandes de démission sont adressées au Comité de législation en l'an III. Ces demandes se présentent dans au moins quatre cas : démission de personnes qui exercent un emploi, refus d'une place où un agent vient d'être nommé, impossibilité de cumul, option d'un candidat simultanément nommés à deux emplois qu'il ne peut cumuler.

Les deux premiers cas de figures relèvent le plus souvent de choix personnels. La possibilité ou non d'un cumul ainsi que les options qui s'offrent aux agents sont deux problématiques progressivement définies et encadrées par le Législateur. En effet, les décrets du 4 ventôse an II (22 janvier 1794) et du 7 floréal an II (26 avril 1794) interdisent définitivement les cumuls de traitements et de fonctions. En outre, le 24 vendémiaire an III (15 octobre 1794), Garran-Coulon, au nom du Comité de législation, présente un rapport dans lequel il rappelle les incompatibilités entre fonctions administratives et judiciaires<sup>917</sup>. Les agents qui réuniraient des fonctions incompatibles sont alors tenus de faire auprès du Comité de législation leur option dans le délai d'une décade. Cependant, à cette occasion, Garran-Coulon souligne la grande difficulté de trouver des hommes instruits. La Convention décrète alors qu'il ne doit y avoir incompatibilité « qu'entre les fonctions dont l'exercice doit concourir simultanément, ou qui sont subordonnées l'une à l'autre ».

En apparence, cette décision laisse toute latitude aux agents pour effectuer leurs options. En réalité, « le bien du service national » et la « difficulté de trouver des hommes instruits », pour reprendre les termes de Garran-Coulon, vont conduire le Comité à refuser de très nombreuses démissions. Ses membres n'hésitent pas à décliner des demandes, quitte pour cela à recourir à une certaine force coercitive, comme en témoignent les très nombreux refus de démission que le Comité fait parvenir aux agents qui souhaitent pourtant quitter leurs fonctions.

---

<sup>917</sup> Rapport du représentant Garran-Coulon sur les incompatibilités entre fonctions administratives et judiciaires, *Archives parlementaires*, t. 94, séance du 24 vendémiaire an III (15 octobre 1794).

Le 16 brumaire an III (6 novembre 1794), le Comité écrit au citoyen Lejeune, juge de paix de la section du Panthéon : « le Comité ne peut accepter ta démission, reste donc à ton poste et continue d'être utile à la chose publique et de mériter de plus en plus la confiance et l'estime de tes concitoyens. C'est la plus grande jouissance d'un Français qui aime sa patrie <sup>918</sup> ». Une même fin de non-recevoir est adressée au citoyen Hayard, administrateur du département de la Marne : « le Comité ne peut accepter ta démission, tout bon citoyen doit faire des sacrifices à la patrie. Continue donc de lui être utile dans le poste d'administrateur, et de mériter de plus en plus l'estime et la confiance de tes concitoyens, c'est la plus belle jouissance d'un Français. <sup>919</sup> » Une même fin de non-recevoir est adressée au citoyen Maine, juge du tribunal criminel du district de la Marne à Chalon qui met en avant son caractère « sensible ». Le Comité lui écrit le 3 frimaire an III (23 novembre 1794) : « Tu demandes ta démission fondée sur ce que ton caractère sensible ne peut s'allier avec la fermeté qu'il convient de montrer à des criminels dont la société doit se venger. Tous les hommes, citoyens, sont plus ou moins sensibles. Cette vertu convient à tous les fonctionnaires. Lorsque tu concours au jugement d'un criminel ce n'est pas toi qui prononces, c'est la loi dont tu n'es que l'organe [...] Reste donc à ton poste, souviens-toi que la sensibilité et la probité sont ordinairement inséparables et que le magistrat doté de ces deux vertus remplit toujours ses devoirs avec fermeté et dignité <sup>920</sup> ».

Si la plupart des requérants, pour justifier leur départ, s'appuient sur les décrets de la Convention et tentent de démontrer l'incompatibilité de leur mandat avec l'exercice d'autres fonctions, il semble cependant que la véritable motivation de tant de demandes de démission soit la modicité des traitements. En effet des options les plus récurrentes se font en faveur des positions de notaires publics ou d'employés dans le service des douanes et des postes, au détriment des positions de juges de paix ou de greffier, charges bien moins lucratives. Cependant, l'argument de la modicité du traitement, quand il est ouvertement évoqué par les requérants, est fermement refusé par le Comité. En témoigne par exemple l'éloquente réponse adressée au citoyen Vacueron, administrateur du district de Seine et

---

<sup>918</sup> A.N., D/III/\*/51, lettre du 16 brumaire an III (6 novembre 1794).

<sup>919</sup> *Ibid.*

<sup>920</sup> Une lettre semblable est adressée à un juge de paix qui dit manquer du caractère « ferme, actif, de la jeunesse », voir A.N., D/III/235.

Marne, à Melun : « Le Comité ne peut accepter les démissions que lorsqu'elles sont fondées sur des causes justes et nécessaires. On ne peut point regarder comme telle la modicité de traitement attachée à l'exercice d'une place quelconque. Ce serait un motif commun à tous les fonctionnaires publics et tous pourraient abandonner successivement la chose publique. Si les circonstances exigent effectivement une augmentation de traitement, les fonctionnaires publics doivent se reporter entièrement sur la justice de la Convention nationale, et continuer à mériter par leur zèle et leurs travaux un prix bien flatteur : l'estime et la confiance de leurs concitoyens.<sup>921</sup>»

Quels enseignements tirer de ces nombreux refus ? Cette force coactive, par laquelle le Comité s'autorise à retenir des agents, semble tout d'abord confirmer l'inquiétude de Garran de Coulon concernant un manque cruel de personnel compétent. Pour enraciner la République, encore faut-il retenir à son service des hommes de talents. Ces multiples demandes de démissions pourrait aussi témoigner de la fatigue, voire de l'« épuisement<sup>922</sup> » qu'évoque l'agent national de la commune de Chalon-sur-Saône, chez certains agents qui affrontent depuis cinq ans les « orages révolutionnaires », pour reprendre une expression du représentant Saladin qui évoque dans un courrier au Comité les difficultés de recruter un personnel compétent dans le Doubs<sup>923</sup>. Pour ces hommes qui doivent faire face à la mise en œuvre d'une production législative toujours plus abondante, il est venu le temps du repos, surtout lorsque la perspective d'une rémunération plus intéressante se présente.

Si le Comité utilise la contrainte pour maintenir à leur poste des agents compétents, il n'hésite pas à utiliser son pouvoir de sanction contre ceux qui font preuve de négligence. Les remontrances, souvent véhémentes, et le cas échéant accompagnées de menaces et de

---

<sup>921</sup> A.N., D/III/\*/51, lettre du 28 brumaire an III (18 novembre 1794). Il est heureux de constater que la condition des agents de l'État s'est grandement améliorée depuis.

<sup>922</sup> A. N., D/III/225, lettre du 22 vendémiaire an III (13 octobre 1794) dans laquelle l'agent national de la commune de Chalon-sur-Saône évoque son « épuisement » pour justifier sa démission.

<sup>923</sup> A.N., D/III/65, lettre du 30 thermidor an III (17 août 1795) du représentant Saladin qui évoque les difficultés de recruter un personnel compétent dans le Doubs.

sanctions, contribuent encore à ancrer ce que Vida Azimi qualifie de vision « policière de l'administration<sup>924</sup> ».

**b. Les remontrances et sanctions**

« En Révolution, la négligence est un crime comme la malveillance ». C'est par cette conclusion comminatoire que le Comité achève sa missive au citoyen Brisseau, juge du tribunal du district de Digne<sup>925</sup>. Ces reproches, qui tiennent lieu de menace, ne sont pas isolés dans les archives du Comité. Le 21 floréal an III (10 mai 1795), le comité, prévenu par le représentant du peuple Lozeau, en mission dans le Calvados, suspend ainsi un arrêté du département qui prévoyait, en l'absence de toute directive en ce sens, de placer les prêtres insermentés dans les maisons de réclusion. La sévère réponse du comité (voir annexe n° 15), rappelle que « depuis le renversement de la Tyrannie » il entre dans les attributions et les fonctions déléguées aux autorités constituées, de protéger tous ceux dont la conduite serait irréprochable. Et de conclure, fermement, qu'« il est du devoir de l'administration d'attendre des précisions qu'elle croira devoir prendre et non de les prévenir. »<sup>926</sup>

Si le Comité se fait juge, dans le renouvellement des administrations, de la compétence des fonctionnaires, il n'hésite donc pas aussi à s'exprimer fermement en cas de manquement. En effet, le décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), dans son article V, établit des peines pour sanctionner la « négligence »<sup>927</sup>. Cette négligence est vue comme un obstacle à l'application des lois, et conduit le Comité de législation à se montrer ferme,

---

<sup>924</sup> Vida Azimi, « Robespierre : "un pur politique" à l'école de l'administration », dans Claude Bontems (dir.), *Instruction, éducation, administration : mélange en l'honneur à Jacques Lelievre*, Paris, Presses universitaires de France, 1999.

<sup>925</sup> A.N., D/III/\*/51, lettre du 23 frimaire an III (13 décembre 1794).

<sup>926</sup> A.N., BB/30/111

<sup>927</sup> Ainsi l'article V : « Les agents inférieurs du gouvernement, même ceux qui n'ont aucun caractère public, tels les chefs de bureau, les secrétaires, les commis de la Convention, du conseil exécutif, des diverses administrations publiques, de toute autorité constituée, ou de tout fonctionnaire public qui a des employés, seront punis par la suspension du droit de citoyen pendant trois ans, et par une amende du tiers du revenu du condamné pendant le même espace de temps pour cause personnelle de toutes négligences, retards volontaires, ou infractions commises dans l'exécution des lois, des ordres et des mesures de gouvernement, de salut public et d'administration dont ils peuvent être chargés. »

parfois menaçant envers les fonctionnaires qui en auraient fait preuve. À la section Marat, le Comité écrit qu'il « ne se serait pas attendu qu'en répondant seulement le 14 frimaire à sa lettre du 26 brumaire dernier vous lui feriez passer encore un tableau imparfait de l'organisation actuelle de votre justice de paix. Vous ne lui faites connaître vos discussions sur tel ou tel individu, et vous ne présentez aucun résultat satisfaisant. Le Comité vous enjoint de lui envoyer, dans 24 heures, un autre tableau, de lui indiquer les places vacantes et de vous expliquer définitivement sur le compte de votre juge de paix, et de son greffier, et de ses assesseurs.<sup>928</sup> » En agissant contre la négligence des obligations qui incombent aux autorités constituées, le Comité de législation met aussi en avant le principe de responsabilité dans la prise de décisions et l'administration au quotidien.

En cas de négligence avérée, le Comité n'hésite pas à brandir la menace de la destitution, comme le rappelle ses membres au citoyen Martin, juge de paix de la commune de Gravillier en Saône-et-Loire, qui sollicite une prolongation d'un congé déjà trop long : « le Comité ne peut accorder la prolongation de congé que tu lui demandes, il a déjà reçu des plaintes au sujet de ton absence, il te recommande de te rendre à ton poste sans délai autrement il serait obligé de pourvoir à ton remplacement.<sup>929</sup> » Cette sanction, déjà prévue par le décret du 14 frimaire (art. 4, section III), est d'ailleurs réaffirmée dans le décret du 7 fructidor qui énonce que « tout comité qui a le droit de prendre des arrêtés d'exécution a celui de suspendre ou de destituer des fonctionnaires et agents de l'administration qu'il surveille, pourvu que moitié, plus un, de ses membres, concoure à la délibération. »<sup>930</sup> Cette ultime mesure est néanmoins rare, nous n'en trouvons que peu d'occurrences dans les archives du Comité. Il est fort vraisemblable que ses membres, qui adressent leurs remontrances, parfois sévères, sur la base de dénonciations, manquaient souvent d'éléments probants et définitifs pour mener à son terme cette ultime sanction. Néanmoins, si les plaintes lui paraissent suffisamment sérieuses, il pouvait destituer à titre provisoire un fonctionnaire, sans que cela

---

<sup>928</sup> A.N., D/III/\*/51, lettre du 18 frimaire an III (8 décembre 1794).

<sup>929</sup> A.N., D/III/\*/51, lettre du 13 frimaire an III (3 décembre 1794).

<sup>930</sup> Décret du 7 fructidor an II, article 30.

entraîne de conséquence pénale<sup>931</sup> ou encore les convoquer sans attendre pour rendre compte de leur conduite<sup>932</sup>.

Autorisé à destituer des membres de l'administration, le Comité peut aussi réparer certaines erreurs en prononçant des réintégrations. Ainsi, le citoyen Moutier qui avait été destitué le 13 prairial an II (1<sup>er</sup> juin 1794) de sa fonction de président du tribunal criminel du département de la Marne. Suite à des pétitions envoyées en sa faveur, le Comité, qui n'a trouvé « aucun motif qui puisse faire suspecter le civisme ou la moralité » de Moutier, le réintègre dans ses fonctions par un arrêté du 27 nivôse an III (16 janvier 1795)<sup>933</sup>. Ce processus de réintégration, bien qu'initié par des pétitions, se fait néanmoins après enquête. Ainsi le même jour, le Comité réintègre les citoyens Castel et Leblond, « vu les pièces nombreuses jointes à la pétition », mais aussi « après avoir entendu les représentants du peuple du département [...] qui se sont réunis pour rendre témoignage le plus honorable du civisme et de la moralité de Castel et Leblond <sup>934</sup> ». Si ces enquêtes, comme dans le cas que nous évoquions, peuvent permettre de « blanchir » un fonctionnaire et de le réintégrer, le Comité peut, toujours au terme de cette étude refuser une réintégration considérant que les charges n'ont pas été démontrées. Plusieurs exemples en témoignent, dont celui du citoyen Rouen, notaire public, qui malgré des pétitions de soutien « n'a pas détruit les faits » et se voit donc refuser sa réintégration dans la fonction de notaire<sup>935</sup>, ou encore celui du juge de paix de la section du Panthéon qui « demeure destitué » malgré son audition et enquête sur sa conduite<sup>936</sup>.

En retenant les agents compétents et en sanctionnant ceux qui font preuve de négligence, le Comité s'affirme sa tutelle sur les administrations. Dans cette perspective, il

---

<sup>931</sup> Ainsi le maire de la commune de Duguay qui, par arrêté du Comité, est « destitué de ses fonctions, sans que pour le seul fait de la présente destitution, il puisse être incarcéré ». A.N., D/III/\*/53, lettre du 16 frimaire an III (6 décembre 1794).

<sup>932</sup> Le maire de Boulogne, le président de l'administration et l'agent national du district de Franciade, accusés de prévarication supposée du blé, sont ainsi sommés de se rendre au Comité pour lui rendre compte de leur actions. ». A.N., D/III/\*/53, lettre du 14 frimaire an III (4 décembre 1794).

<sup>933</sup> A.N., D/III/\*/53, arrêté du 27 nivôse an III (16 janvier 1795).

<sup>934</sup> A.N., D/III/\*/53, arrêté du 27 nivôse an III (16 janvier 1795).

<sup>935</sup> A.N., D/III/\*/53, arrêté du 25 nivôse an III (14 janvier 1795).

<sup>936</sup> A.N., BB/30/103, arrêté du 4 frimaire an III (24 novembre 1794).

est un acteur essentiel de l'exécution des lois, en s'assurant de leur application rapide et homogène sur le territoire national. Son travail montre bien que surveillance des administrations et surveillance de l'application des lois sont intimement liées.

## B. Surveiller l'application des lois

Tout au long de l'an III et jusqu'à la naissance du Directoire, les archives du Comité de législation se font l'écho de son souci permanent de suivre l'état d'exécution des décrets, sans laquelle la volonté de l'Assemblée ne resterait que du papier et des mots. En surveillant les administrations, le Comité va en effet développer un certain nombre de procédés matériels visant à la centralisation de l'information et au suivi de l'application des lois. En développant des outils spécifiques (1) et à travers une correspondance soutenue (2), il invite les autorités constituées à transmettre toutes sortes de documents permettant d'attester de l'application des décrets de la Convention.

### 1. Les outils de la surveillance

Pour le Comité, la surveillance de l'application des lois relevant de son domaine s'appuie sur trois outils variés mis en place dès l'été 1794 : les tableaux synoptiques, les circulaires et les accusés de réception.

En effet, fort des nouvelles prérogatives qui lui sont attribuées par le décret du 7 fructidor, le Comité de législation arrête, au cours de sa séance du 22 fructidor an II (8 septembre 1794), que « les administrations de département et de district feront parvenir exactement au Comité de législation l'analyse de leurs délibérations, et que les tribunaux civils, criminels et les juges de paix lui adresseront l'analyse de leurs jugements<sup>937</sup> ». Cet arrêté est fondamental. Il est systématiquement rappelé par la suite en tête des courriers que le Comité envoie aux administrations et tribunaux lorsqu'il leur demande des comptes sur leurs activités<sup>938</sup>.

---

<sup>937</sup> A.N., BB/30/102.

<sup>938</sup> A.N., D/III/320, pour plusieurs exemples.

Tout comme le Comité de salut public avant lui, le Comité de législation se dote d'un bureau spécialisé dans le suivi de l'exécution des lois<sup>939</sup>. Le Bureau de l'exécution des lois et de la surveillance des corps administratifs et judiciaires est chargé de recevoir les relevés décennaires ou mensuels. C'est à ce bureau que les corps constitués font parvenir les tableaux qu'ils sont tenus de remplir. Son rôle consiste à suivre graduellement l'exécution des décrets, non pour savoir comment elle s'est faite, mais seulement si elle s'est faite. Il reçoit aussi les comptes rendus des jugements que les tribunaux civils, criminels et de police sont tenus d'adresser chaque mois au Comité de législation. En cas de défaillance dans ses obligations, de négligence des fonctionnaires, il en informe le bureau de la correspondance qui fait parvenir aux autorités défaillantes les remontrances du Comité.

Les archives du bureau d'exécution conservent au moins deux types de tableaux synoptiques envoyés au bureau d'exécution. Les premiers sont envoyés par les agents nationaux. Ceux-ci y font état de la réception d'un décret et de son exécution. Ces tableaux suivent tous la même présentation. Ils indiquent la date de réception du décret, de sa publication ainsi qu'un commentaire sur les modalités pratiques de cette publication<sup>940</sup>. Les seconds, intitulés « tableaux analytiques de jugements », sont eux envoyés par les tribunaux ou les commissions révolutionnaires. Leur disposition varie, mais ils comprennent pour la plupart quatre colonnes qui évoquent d'une part les « noms, prénoms, qualités, professions et demeures des prévenus condamnés », puis la « nature des délits », « l'analyse du jugement » et enfin les « observations » éventuelles<sup>941</sup>. Certains rédacteurs, plus zélés, y ajoutent une colonne supplémentaire pour évoquer la « qualité des parties<sup>942</sup> ». Les comptes sont parfois envoyés en double à la Commission des administrations civiles, police et tribunaux, preuve que le partage des responsabilités n'était pas toujours très clair aux yeux des administrations subalternes<sup>943</sup>. Plusieurs signatures sont systématiquement présentes en bas des documents. Enfin, il faut noter qu'en l'absence de toute directive

---

<sup>939</sup> Certains des documents qui permettent d'illustrer les méthodes appliquées par le Comité de salut public se trouvent en A.N., BB/30/30.

<sup>940</sup> Voir A.N., D/III/326.

<sup>941</sup> Voir notamment A.N., D/III/322-328.

<sup>942</sup> A. N., D/III/326, comptes du tribunal criminel du Finistère, floréal an III (avril 1795).

<sup>943</sup> A. N., D/III/326, comptes du tribunal criminel du département d'Eure et Loir, floréal an III (avril 1795).

précise, la disposition des tableaux envoyés par un même organe peut changer d'un mois sur l'autre. En outre, certains tribunaux se contentent d'envoyer de longs extraits de greffes, sans se soucier de donner à leurs comptes une disposition particulière. D'autres, visiblement plus soucieux de présenter un document synthétique et clair, font à l'inverse figurer sur un même compte un tableau de la réception et publication des lois puis, directement à la suite, leur analyse des jugements rendus, analyse présentée en plusieurs colonnes (voir photo infra).

Si nous partageons le constat de Gaïd Andro et Laurent Brassart qui rappellent que « l'histoire politique de la Révolution française invente l'administration moderne<sup>944</sup> », il nous paraît difficile de voir dans ces tableaux la réalisation d'un travail de statistiques administratives, qui auraient pour but d'analyser les données recueillies pour adapter et façonner la politique de la Convention, et ce pour au moins trois raisons. D'une part, si la surveillance des administrations dont il a la charge est bien une responsabilité du Comité de législation, ces tableaux ne nous semblent pas relever d'un véritable travail d'« enquête » sur un objet précis, dans le but de relever et d'analyser des données. L'objectif de ces comptes décennaires est avant tout pour le comité de savoir ce qui se passe dans les échelons locaux de l'administration, de pouvoir lier une décision à son auteur. L'essence même de ces remontées est de ne pas être anonymes. Elles ont pour but la mise en forme, la systématisation progressive, d'un processus de contrôle qui n'a pas vocation, a priori, à se transformer en cartographie des pratiques. Il s'agit davantage de recueillir des informations, et non des données au sens statistique. La seconde raison, qui découle de la première, est qu'il n'y a pas, suite à ces relevés, d'utilisation des réponses, pas de retour de l'administration. Il y a au mieux une réaction en cas de faute avérée, mais pas d'utilisation globale de ces informations pour orienter une décision, une politique précise. Nous n'avons par exemple aucun exemple qui nous permettrait de dire que ces tableaux aient pu être évoqués en séance plénière, à l'appui d'un argumentaire de réformes (ou même d'un satisfecit sur l'état des choses). L'objectif nous semble avant tout de contrôler les agents, de vérifier leur professionnalisme et leurs orientations idéologiques, plutôt que d'extraire des

---

<sup>944</sup> Gaïd Andro et Laurent Brassart, « Administrer sous la Révolution et l'Empire », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 389, 2017/3, p. 14.

données<sup>945</sup>. Enfin, si les enquêtes administratives existent bien au XVIII<sup>e</sup> siècle<sup>946</sup> « l'âge d'or<sup>947</sup> » des statistiques administratives se situe véritablement sous le Directoire puis le Consulat. C'est sous ces deux régimes, comme en témoignent les travaux d'Olivier Festy<sup>948</sup>, d'Igor Moullier<sup>949</sup> et Dominique Margairaz<sup>950</sup>, que l'on peut véritablement parler d'enquêtes statistiques au service d'une « science administrative<sup>951</sup> ».

Dans leur diversité, ces comptes envoyés au Comité nous donnent néanmoins à voir un panorama varié de la justice du quotidien sous la Convention. Ils évoquent par centaines les délits de droit commun (vols<sup>952</sup>) et les cas plus graves (usage de faux, désertion, homicide, bigamie...). Ces comptes rendus ne sont, a priori, pas analysés par le Comité. Nous n'avons trouvé aucune remontrance relative à une décision de justice, sans que le Comité n'ait reçu au préalable une plainte, une dénonciation ou un mandat de la Convention pour approfondir une pétition. En d'autres termes, le Comité de s'autosaisit pas. En revanche, on peut imaginer qu'en cas de plainte contre le personnel d'un tribunal, les députés pouvaient « puiser » dans ces documents pour analyser le comportement des juges, la justesse de leurs décisions au cours des derniers mois. Par ailleurs, ces tableaux peuvent être l'occasion pour les juges de demander des précisions au Comité sur l'application de la volonté de la Convention, de lui faire part d'observations concernant d'éventuelles difficultés. Ainsi, le 7 vendémiaire an IV

---

<sup>945</sup> Virginie Martin a souligné une dynamique semblable dans le cas d'une enquête du ministère des Relations extérieures du 5 décembre 1796. Il s'agit pourtant bien ici d'une enquête administrative, diligentée pour orienter au mieux la diplomatie commerciale du Directoire. Malgré des remontées nombreuses, les résultats n'ont pas été exploités. Voir Virginie Martin, « La statistique administrative au service de la diplomatie commerciale : l'enquête inédite du ministère des Relations extérieures du 5 décembre 1796 », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 389, 2017/3, p. 119 - 138.

<sup>946</sup> Sur la période révolutionnaire, voir Isabelle Guégan, *Inventaire des enquêtes administratives et statistiques (1789-1795)*, Paris, CTHS éd., 1995, p. 9-27.

<sup>947</sup> Jean-Claude Perrot, *L'âge d'or de la statistique régionale française (an IV-1804)*, Paris, SER, 1977.

<sup>948</sup> Olivier Festy, « Les essais de statistique économique pendant le Directoire et le Consulat », *Annales historiques de la Révolution française*, 1953, p. 161-176

<sup>949</sup> Et notamment Igor Moullier, « Une révolution de l'administration ? La naissance de la science administrative impériale (1800-1815) », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 389, 2017/3, p. 139-160

<sup>950</sup> Dominique Margairaz, « L'invention du "service public" : entre "changement matériel" et "contrainte de nommer" », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, n°52, 2005/3, p. 10-32.

<sup>951</sup> Igor Moullier, « Une révolution de l'administration ? La naissance de la science administrative impériale (1800-1815) », *art. cit.*, p. 139.

<sup>952</sup> A.N., D/III/325, un jugement intéressant concerne un homme « accusé d'avoir volé une vache qui était exposée pendant la foire publique dans un marché pendant la nuit ». La peine est alourdie en raison du caractère nocturne de ce délit.

(29 septembre 1795), le juge de paix de Canton de Granville, dans le département de la Manche, demande si d'après la loi du 20 messidor an III (8 juillet 1794) sur les délits de police rurale, il peut prononcer une détention ou bien s'en tenir à une peine pécuniaire<sup>953</sup>. Le Comité lui répond par l'affirmative, en rappelant les textes de loi sur lesquels il peut s'appuyer. Dans le compte envoyé le 30 nivôse an III (19 janvier 1795), le tribunal criminel du département du Doubs souligne lui que les jugements rendus contre les individus condamnés pour la mise en circulation de faux assignats l'ont été en vertu de la loi adoptée le 30 frimaire an III (20 décembre 1794). Cette observation témoigne du délai assez court entre l'adoption d'une loi et sa mise en application. Elle pouvait permettre aux membres du Comité de législation d'apprécier l'efficacité des administrations et de s'assurer que la volonté de la Convention s'applique efficacement sur l'ensemble du territoire.

Il faut enfin souligner que ces tableaux étaient aussi exigés de certains départements occupés par la République. Élie Truffart, président du tribunal criminel du département de Jemmapes écrit régulièrement au Comité pour lui adresser les comptes de son tribunal<sup>954</sup>, et ce bien avant le décret du 9 vendémiaire an IV (1er octobre 1795) qui entérine la réunion de la Belgique et du pays de Liège à la France. Il est intéressant de souligner que si les premiers comptes envoyés à partir de nivôse an III sont relativement clairsemés et assez courts. Ils se formalisent cependant au fil des mois pour atteindre, en brumaire an VI, en donnant naissance à de véritables livrets tout à fait comparables par leur densité, aux tableaux des autres départements.

---

<sup>953</sup> *Ibid.*

<sup>954</sup> A.N., D/III/326.

Exemple d'un tableau pour la réception des lois et analyse des jugements (A.N., D/III/326)

**Comité de Législation.**  
COMMISSION DES ADMINISTRATIONS CIVILES, POLICE ET TRIBUNAUX.

**TRIBUNAL CRIMINEL.**  
 DÉPARTEMENT D'EURE ET LOIR.

MOIS de *Nivôse*  
 DÉCADE.

An *trois* de la République française,  
 une & indivisible.

**COMPTÉ**

QUE rend le Tribunal criminel du Département  
 d'Eure & Loir., au Comité de Législation de la  
 Convention Nationale, et dont le Double a été luvoïé  
 A la Commission des Administrations civiles, police &  
 Tribunaux, en exécution de l'article VII, section II du  
 Décret du 14 Frimaire.

---

**Réception & publication des Loix.**

Date de Réception	Date de Publication	Description
1	1	Publication et Communication Suscrite des N <sup>os</sup> 98 et 99 du Bulletin de Loix.
6	7	ix du N <sup>o</sup> 100 ix
9	10	x du N <sup>o</sup> 101 ix
12	13	xi du N <sup>o</sup> 102 ix
17	17	xii du N <sup>o</sup> 103 ix
19	19	xiii du N <sup>o</sup> 104 ix
23	24	ix du N <sup>os</sup> 105 et 106 ix
26	27	x du N <sup>os</sup> 107 et 108 ix
29	30	xi du N <sup>o</sup> 109 ix

*Lu & approuvé*

---

**JUGEMENTS.**

Date du Jugement	Noms, prénoms, qualités, professions & demeures des prévenus,	Nature des délits,	Analyse des jugemens rendus.
15	Jacques Montetone officier de Santé demeurant à Lèves près Chartres.	accusé d'avoir fait une fausse déclaration lors de la Déclaration del acte de Nivôse au N <sup>o</sup> 101.	Sur la Déclaration du Juri principal de Jugement portant qu'il est acquitté, mais qu'il n'est à faire aucune manœuvre intentionnelle, acte acquitté et mis en liberté.
15	Louis Lollay âgé de 67 ans fabricant de Boules Vulgaires de Nancy domicilié au Vie Nancy.	accusé par le Juri du District de Dreux d'avoir le 24 Nivôse dernier, donné différents Corps de Contrebande à l'usage de l'ambroge de Dreux à Dreux.	Sur la Déclaration du Juri de Jugement portant que Lollay est condamné de faits lucratifs au acte de recensement, mais qu'il n'a fait point de déclarations suffisantes, il a été acquitté et mis en liberté.
16	François Pravia âgé de 38 ans Directeur Espagnol Carrière à Chartres.	accusé par le Juri du District de Chartres d'avoir dans le mois de Nivôse dernier pris de la Toile d'or dans son terrain clos et fermé situé immédiatement à une Maison habitée.	Sur la Déclaration du Juri de Jugement que Pravia n'est pas coupable de l'acte de Vol, mais bien d'avoir tenu lad. Toile cachant qu'elle n'est point de Nivôse, acte condamné au Nivôse de quatre ans de plus conformément aux art. 25 de la 2 <sup>e</sup> section du tit. 2. Et l'acte est au Nivôse de 3 ans de plus. L'acte de Vol est acquitté.
16	Joseph Heffe âgé de 18 ans Directeur abricotier à Chartres.	accusé par le Juri du District de Dreux d'avoir le 1 <sup>er</sup> Nivôse dernier pris une Canif de fer de M <sup>re</sup> Hubert Labarcelle à Chartres.	Sur la Déclaration du Juri de Jugement que Heffe est condamné de faits lucratifs au acte de recensement, mais qu'il n'a fait point de déclarations suffisantes, il a été acquitté et mis en liberté.
16	Jacques Jouan âgé de moins de seize ans fagoteur, D <sup>ne</sup> aux Quisbons Commune de Dreux, Louis Marie M <sup>re</sup> Merin aud. l'au. Louis Aubé M <sup>re</sup> B. vassalier D <sup>ne</sup> au Coudé sur l'Étoy Départ. del Arcs	accusé par le Juri du District de Dreux d'avoir le 27 Nivôse dernier pris un Postérieur au nommé Maillet dans un Calocher de lin et maillet étoant leur. Aube d'avoir par sa Confid. Portogue Jouan a volé. et Marie d'avoir sciemment ordonné le délin du crime d'Ét. et ap <sup>te</sup> Jouan dans l'acte même du Vol.	Jouan condamné d'avoir commis l'Ét. avec discernement acte condamné au Nivôse de trois années de Nivôse dans le mois de Nivôse. Condamné au Nivôse de 15 de la 2 <sup>e</sup> section du tit. 2. 2 <sup>e</sup> partie et aux art. 25 de la 2 <sup>e</sup> section du code de Penal. Aube et Marie, déclarés coupables et condamnés au Nivôse.

Le tableau le plus complet que nous ayons trouvé – et qui est aussi très certainement le plus complet produit à cette fin – est sans aucun doute celui envoyé par le tribunal criminel du département de l'Aube<sup>955</sup>. Ce tableau ne comprend pas moins de douze colonnes, chacune permettant de détailler une décision en évoquant entre autres les « noms et demeures des prévenus ou accusés », la date des jugements, la nature des peines, les articles de lois appliqués, mais aussi la date du pourvoi en cassation ainsi que la décision du Tribunal de cassation le cas échéant. Il est intéressant de souligner que le compte que nous reproduisons ci-dessous, aussi précis soit-il, est initialement intitulé « compte sommaire que rend à *la Commission de l'Administration de la Justice* le Tribunal Criminel du Département de l'Aube. » Si le document est bien rectifié, cette mention d'une supposée *Commission de l'Administration de la Justice*, qui n'a pourtant jamais existé, témoigne encore une fois de la confusion qui existait dans les échelons locaux de l'administration face à la multiplication de leurs interlocuteurs ou encore face aux transferts de compétences qui pouvaient avoir lieu entre les différents organes de la Convention.

---

<sup>955</sup> A.N., D/III/325.

Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Compte envoyé au Comité de législation par le tribunal criminel du département de l'Aube pour le mois de germinal an III. (A.N., D/III/325)

LIBERTÉ, ÉGALITÉ, FRATERNITÉ, OU LA MORT.

Coursé sommaire que rend à la Commission de l'Administration de la Justice le Tribunal Criminel du Département de l'Aube, de ses opérations pendant le Mois de germinal 3<sup>e</sup> année de la République Française, une & indivisible.

NOMS ET DEMEURES DES PRÉVENUS OU ACCUSÉS.	NOMS des Districts des Jures d'accusation.	DATES des Actes préparatoires.	NATURE des Actes.	GENRE des Délits ou Crimes.	DÉCLARATION des Jures de Jugement.	DATES des Jugements.	NATURE et durée des Peines.	DATES et articles des Lois.	DATES des demandes du Tribunal en cassation.	DÉCISION du Tribunal en cassation.	OBSERVATIONS.
1 <sup>er</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
2 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
3 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
4 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
5 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
6 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
7 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
8 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
9 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
10 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
11 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
12 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
13 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
14 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
15 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
16 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
17 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
18 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
19 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			
20 <sup>e</sup> Sieyès, Antoine, Leclercq, Antoine, en l'apart de 2 vols.	Argentan	1 <sup>er</sup> Germinal 93	Interrogatoire	Traite	Le Tribunal	1 <sup>er</sup> Germinal 93	argente (1) 10 ans	art. 1 <sup>er</sup> de la loi du 22 sept 93			

Certifié véritable par les Président & Juges composant, pour le présent trimestre, le Tribunal criminel du Département de l'Aube, soussignés. A Troyes, le 1<sup>er</sup> Germinal 3<sup>e</sup> année de la République Française, une & indivisible.

Ce pointage permet de mettre en lumière le rôle fondamental du Comité de législation dans la mise en œuvre du gouvernement révolutionnaire tel qu'il est maintenu en l'an III. En effet, les comptes sont en effet adressés au Comité « en exécution de l'article 10 de la deuxième section de la loi du 14 frimaire an II de la République et de celle du 7 fructidor

suisant.<sup>956</sup> » (bien) Cette surveillance se poursuit jusqu'à l'établissement du Directoire. Les derniers comptes décadaires de brumaire an IV (octobre 1795) sont ainsi envoyés au « citoyen ministre de la Justice », mais conservés pour certains dans les archives du Comité<sup>957</sup>.

Pour suivre l'application des lois, mais aussi de ses propres arrêtés, le Comité, en « Ministère de la Justice et de l'Intérieur », utilise par ailleurs fréquemment des circulaires pour correspondre avec ses « agents ». Ces courriers, imprimés en de multiples exemplaires, permettent d'écrire à plusieurs destinataires, en ne modulant que quelques éléments du texte laissés vides. Le 26 fructidor an II (12 septembre 1794), le Comité envoie une circulaire qui rappelle aux administrations de départements les dispositions de l'arrêté du 22 fructidor (12 septembre) sur les comptes décadaires, en leur demandant de bien veiller à son exécution<sup>958</sup>. Ses archives conservent d'ailleurs plusieurs exemplaires d'une « circulaire de remontrance » non datée, adressée aux administrateurs des départements qui n'auraient pas envoyé leurs tableaux. Toutes débutent par la même formulation : « Le Comité n'a pas encore reçu tes comptes. Cette conduite à lieu de le surprendre. Il était loin de penser que vous vous seriez rendu coupable d'une négligence aussi marquée<sup>959</sup> ». Autre exemple : afin de presser l'exécution des décrets de la Convention, le Comité adresse le 10 nivôse an III (30 décembre 1794) une circulaire aux commissaires nationaux. Se plaignant d'avoir appris que certains juges de paix refusent de tenir leurs audiences les jours de décadi, il rappelle aux commissaires que « l'homme vertueux n'ajourne point une bonne action ; il ne connaît point de jours de repos lorsqu'il s'agit de remplir le ministère le plus saint. » Les destinataires sont alors tenus d'écrire « dans cet esprit » à tous les juges de paix et de rendre compte au Comité<sup>960</sup>. De longs registres sont par ailleurs rédigés, qui permettent de savoir quelles sont les administrations qui n'ont pas accusé réception d'une circulaire ou d'une loi. Dans ce cas, le Comité n'hésite pas à s'adresser directement à l'administration en question pour lui demander des explications.

---

<sup>956</sup> A.N., D/III/326, compte que rend le tribunal criminel du département du Doubs.

<sup>957</sup> Voir A.N., D/III/326.

<sup>958</sup> A.N., D/III/320.

<sup>959</sup> *Ibid.*

<sup>960</sup> *Ibid.*

En effet aux agents nationaux, administration et tribunaux, le Comité n'hésite pas à envoyer un tableau générique permettant de suivre l'application d'une loi en particulier. « Les dispositions de la loi du 13 brumaire et de celle du 3 messidor s'exécutent-elles ? » demande-t-il le deuxième jour des sans-culottides an II (18 septembre 1794) aux tribunaux criminels de département. Ces courriers, d'abord manuscrits puis imprimés, sont en tous points similaires à ceux envoyés par le Comité de salut public avant l'été 1794, comme l'illustrent bien les deux documents ci-dessous. Ils commencent systématiquement par la phrase suivante : « citoyen, le Comité de législation a besoin de savoir à quel point en est actuellement l'exécution de la loi ci-après désignée. » Vient ensuite un tableau en trois colonnes qui mentionne la date des textes, la désignation précise de ces textes et enfin des observations précises sur leur application. La circulaire se termine par une phrase générique : « Le Comité vous invite à lui rendre compte dans une décade de l'objet de sa demande, à compter de la réception de la présente. » Enfin, un feuillet pour la réponse est joint. Enfin, la circulaire mentionne bien d'envoyer le tout sans rien séparer, afin de faciliter le travail des membres du bureau de la surveillance.

Courrier du Comité de salut public aux membres de la Commission des administrations civiles, police et tribunaux, 3 messidor an II (21 juin 1794). A.N., BB/30/30.

COMITE de SALUT PUBLIC. BUREAU de la SURVEILLANCE de l'EXECUTION DES LOIX. N. 1581

LIBERTE. ÉGALITE. FRATERNITE.

Paris, le 3. messidor, l'an 2 de la République française une et indivisible.

LES REPRÉSENTANTS DU PEUPLE COMPOSANT LE COMITÉ DE SALUT PUBLIC, à la Commission des Administrations civiles, Police, et Tribunaux.

CITOYENS

Le Comité de Salut public a besoin de connaître à quel point en est actuellement l'exécution des Loix ci-après désignées.

DATES des LOIX.	DÉSIGNATION DES LOIX DU GOUVERNEMENT RÉVOLUTIONNAIRE.	OBSERVATIONS.
21. messidor Criminal	Decret qui nomme les Membres de la Commission d'Execution, &c.	Donner un état de la division des bureaux principaux et faire connaître la manière dont traite chacun d'eux. Cet état doit être le plus concis possible et se former d'une feuille de papier d'un seul côté.

Le Comité vous invite à lui faire passer dans le délai de deux jours, l'objet de sa demande, à compter du jour de la réception de la présente.

SALUT ET FRATERNITÉ.

Les Représentants du Peuple composant le Comité de Salut public.  
Signé, CARNOT, C. A. PÉRIER, LINDET, SAINT-JUST, B. BARRÈRE, COLLOT-D'HERBOIS.

RECEVU  
COMITE DE SALUT PUBLIC  
3 MESSIDOR AN II

RÉPONSE.  
le 10. Messidor, l'an 2 de la République.

La Commission des Administrations Civiles, Police et Tribunaux

Aux Représentants du Peuple composant le Comité de Salut public, S.<sup>es</sup> de la surveillance de l'exécution des loix.

Citoyens Représentants, Nous vous envoyons le détail de la division de nos Bureaux, avec l'indication des objets que chacun d'eux est chargé de traiter

Amman

Nez. Entre la réponse dans cette page, si possible, le tout, sans rien ajouter, tout sera de suite à la surveillance.

Courrier du Comité de législation aux tribunaux criminels, deuxième jour des sans-culottides an II (18 septembre 1794). A.N., D/III/320.

n.º 93

LIBERTÉ. ÉGALITÉ. FRATERNITÉ.

Paris, le 2 des Sans-culottides, l'an 2 de la République française une et indivisible.

LES REPRÉSENTANTS DU PEUPLE,  
COMPOSANT LE COMITÉ DE LÉGISLATION,  
Aux Tribunaux criminels de département

CITOYENS,

Le Comité de Législation a besoin de connaître à quel point en est actuellement l'exécution de la Loi ci-après désignée

DATES des LOIX.	DÉSIGNATION DES LOIX.	OBSERVATIONS.
3 Messidor.	Décret relatif à la loi du 13 Brumaire, sur l'évasion des personnes détenues.	Les dispositions de la Loi du 13 Brumaire et de celle du 3 Messidor s'exécutent-elles?

Le Comité vous invite à lui rendre compte, dans dix jours, de l'objet de sa demande, à compter du jour de la réception de la présente.

SALUT ET FRATERNITÉ.  
Les Représentants du Peuple, composant le Comité de Législation,  
Signé, CAMBACÉRÈS, POACHER, ORDET.

R É P O N S E.  
le \_\_\_\_\_, l'an \_\_\_\_\_ de la République.  
  
Aux Représentants du Peuple, composant le Comité de Législation,  
S<sup>rs</sup>. de la Surveillance de l'exécution des loix.

( Note. Écrire la réponse dans cette page, et renvoyer le tout, sans rien ajouter, pour servir de guide à la surveillance. )

C. 11

La correspondance du Comité conserve enfin de nombreux accusés de réception. Envoyés par les agents nationaux, les tribunaux ou encore la Commission des administrations civiles, police et tribunaux. Ces documents viennent informer le Comité de la bonne réception des décrets de la Convention. À l'automne 1794, on retrouve de nombreux accusés de réception de la part d'agents nationaux qui soulignent, dans une forme d'allégeance au nouveau pouvoir thermidorien, que l'Adresse aux Français a bien été reçue et diffusée<sup>961</sup>. Ces accusés de réception concernant aussi les arrêtés du Comité. Ainsi, le 5 brumaire an III (25 octobre 1794) le Comité arrête que « les actes émanant des communes et administrations devant être revêtus de la plus grande authenticité seront expédiés à l'avenir

<sup>961</sup> Voir A.N., D/III/\*/37-41.

sous des cachets adoptés dans chaque commune, administration et tribunal »<sup>962</sup> (voir annexe n° 13). Dans la correspondance du Comité, nous avons recensé trente-trois accusés de réception émanant des corps municipaux ou d'agents nationaux<sup>963</sup>. « Nous avons reçu votre lettre du 20 brumaire et l'extrait du registre des arrêtés du Comité de législation du 4 même mois auquel nous nous conformons. Le cachet du tribunal dont nous vous envoyons l'empreinte est le même qui nous sert depuis longtemps, s'il fallait le changer, nous vous prions de nous le dire » écrit ainsi le président du tribunal de commerce de la ville de Chambray. « Citoyens, nous avons reçu la circulaire et l'arrêt du Comité de législation du 5 brumaire an III touchant l'apposition d'un cachet, et nous vous assurons que nous observerons très scrupuleusement ce qu'il prescrit, que tous les actes qui émaneront de nous seront revêtus de l'apposition d'un cachet de notre municipalité » abondent le maire et les officiers municipaux de la commune de Chambourcy, dans le département des Yvelines.

Enfin, certains accusés de réception sont envoyés spontanément par les autorités constituées pour confirmer la réception ou l'exécution d'un acte. Spontanés, ces courriers peuvent constituer alors pour leurs auteurs une protection. Par ces courriers, les fonctionnaires peuvent attester qu'ils ont bien rempli leur fonction, se défaussant par là même d'une mauvaise exécution de la loi qui ne saurait leur être imputée. Le Comité dresse fréquemment des tableaux et registres (voir photo infra) qui lui permettent de savoir quelles administrations n'ont pas déclaré la bonne réception d'une circulaire.

---

<sup>962</sup> A.N., D/III/390.

<sup>963</sup> A.N., D/III/390 – 391.



À partir de ce 26 vendémiaire an III (17 octobre 1794), le mode opératoire évolue. En effet, à cette date, le Comité fait parvenir une circulaire aux administrateurs de district et aux juges de paix pour les prévenir qu'à l'avenir, les accusés de réception des lois sont à envoyer uniquement au Comité des décrets qui a la surveillance de la publication et de l'envoi des lois. D'après le registre conservé, ce ne sont pas moins de 5 404 circulaires qui ont été envoyées le 26 vendémiaire, soit une par administrateur et par juge de paix dans tous les districts des 90 départements.

## 2. La correspondance individuelle

La correspondance individuelle du Comité vient compléter la « routine administrative » par laquelle celui-ci s'assure de la bonne exécution des décrets, des arrêtés et des circulaires envoyées aux autorités constituées. Ainsi, dans un espace national soumis à de vives tensions, les membres du Comité écrivent aux administrations lorsque des plaintes lui sont présentées. Ils demandent des comptes, suivent l'application des décisions. Dans son discours du 7 vendémiaire, Cambacérès s'étend d'ailleurs longuement sur la nécessité d'établir une correspondance régulière avec les autorités constituées. L'objectif de son comité, fort de ces nouvelles prérogatives, doit en effet être de « suivre des yeux l'exécution des lois en général et en particulier ; d'apercevoir les difficultés universelles qui peuvent entraver cette exécution » et de « rendre aux lois cette énergie, et surtout cette unité d'exécution sans laquelle il n'aurait point de gouvernement ». L'objectif est clair : le Comité de législation devait s'affirmer comme un acteur essentiel de l'application de la loi, de cette quête toujours inaboutie du « loyaume ». À ce titre, le Comité prend régulièrement la plume pour s'entretenir avec les rouages de l'administration.

Les archives du bureau de correspondance mettent en lumière une correspondance régulière avec ces « lilliputiens de la centralisation<sup>964</sup> » que sont les agents et les commissaires nationaux.

---

<sup>964</sup> Michel Biard, *Les Lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets, les hésitations d'un « modèle français »*, Seyssel, Champ Vallon, 2007.

Les premiers, chargés de requérir et de poursuivre l'exécution des lois, ainsi que de dénoncer les négligences apportées dans cette exécution, lui écrivent régulièrement pour témoigner de la bonne exécution des lois. Ils échangent par ailleurs avec le Comité pour lui demander des précisions sur l'application des textes lorsqu'une difficulté se présente<sup>965</sup> et n'hésitent pas à se rendre en séance afin d'obtenir ces explications. Ainsi, le procès-verbal de la séance du 9 ventôse an III (27 février 1795) évoque la venue de l'agent national de la Commune de Paris. Celui-ci consulte le Comité afin de savoir si un notaire public peut être appelé comme témoin sans mettre en cause le secret de sa profession<sup>966</sup>. Le Comité tient par ailleurs méticuleusement des registres des agents nationaux qui ont accusé la réception de ses circulaires<sup>967</sup>. Il n'hésite pas à leur adresser ses remontrances lorsqu'il estime que ces agents ne sont pas à la hauteur de leurs fonctions<sup>968</sup>.

Les commissaires nationaux, étudiés par Pierre Caron<sup>969</sup>, sont également sollicités régulièrement par le Comité. Chargés de veiller à la bonne application des lois dans les tribunaux des districts<sup>970</sup> ils communiquent des renseignements sur les jugements rendus. Le commissaire Vassal écrit au Comité, depuis Aix-en-Provence, que « faire exécuter les lois est sa principale étude dans l'exercice de mes fonctions et celle du tribunal de ne pas s'écarter de la disposition de la loi dans ses jugements<sup>971</sup> ». Le 19 avril, le commissaire Mouän qui lui succède rapporte que le tribunal « continue à mettre le plus grand zèle dans l'application et l'exécution des lois », et ajoute quelque temps plus tard, le 11 mai, que le tribunal fait « chérir les décrets de la Convention aux citoyens soumis à sa juridiction et diminuer les sources des procès en leur faisant connaître la loi »<sup>972</sup>. Ces agents n'hésitent pas

---

<sup>965</sup> A.N., D/III\*/37.

<sup>966</sup> A.N., D/III/320.

<sup>967</sup> *Ibid.*

<sup>968</sup> A.N., AD/I/38, courrier du 13 frimaire an III (3 décembre 1794).

<sup>969</sup> Pierre Caron, « Les commissaires du Conseil exécutif et leurs rapports », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. 19, n° 1, janvier-février 1914, p. 5-23.

<sup>970</sup> Voir A.N., BB/30/31, pochette des comptes décennaires des commissaires nationaux près des tribunaux criminels des départements, tribunaux des districts et juges de paix. Leurs attributions précises et la délimitation exacte de leurs pouvoirs en l'an III restent néanmoins, malgré l'étude de Pierre Caron, peu claires.

<sup>971</sup> A.N., D/III/29.

<sup>972</sup> *Ibid.*

non plus à écrire aux comités pour obtenir des précisions sur l'application des lois. Ainsi, le 24 pluviôse an III (12 février 1795), le commissaire national près le tribunal de district des Andelys siégeant à Gisors accuse réception d'une circulaire du Comité et confirme qu'il l'a bien distribués, en dix exemplaires<sup>973</sup>. L'auteur profite de sa missive pour faire part de son inquiétude au Comité sur les compétences de certains magistrats, en évoquant sans détour leur « crasse ignorance » des textes en vigueur, tout en prenant soin de distinguer les juges « ignorant, partial, et vindicatif » d'autres collègues « ignorant, mais probe et vertueux » (voir annexe n° 23).

Le Comité n'hésite pas à échanger régulièrement avec les fonctionnaires afin de hâter l'exécution des lois. Une correspondance plus spontanée témoigne en effet du souci de régler rapidement les difficultés individuelles lorsqu'elles se présentent. Les plaintes concernant la réception des lois sont en effet nombreuses, sans que l'on puisse cependant distinguer celles qui relèvent d'une réelle difficulté, de la mauvaise foi de l'agent qui écrit ou bien encore de son « activisme » politique<sup>974</sup>. Les principales remontrances ont trait à la lenteur de communication des décrets de la Convention. Cette problématique, récurrente, est au cœur des nombreuses missives particulières envoyées au Comité, à l'exemple de celle du juge de paix du canton de Lassard, dans le district de Chalon-sur-Saône, qui se plaint de n'avoir reçu aucune loi en deux mois<sup>975</sup> ! Le 1<sup>er</sup> ventôse an III (19 février 1795), le commissaire national près le tribunal de district de Poitiers souligne n'avoir pas reçu suffisamment d'exemplaires d'une circulaire qu'il devait transmettre aux juges de paix de son district<sup>976</sup>. Cette situation semble particulièrement problématique dans les confins ; en témoigne l'importante correspondance entretenue par le Comité avec les territoires

---

<sup>973</sup> Il s'agit d'une circulaire adressée par le Comité le 24 nivôse. Le commissaire national souligne qu'il a néanmoins manqué de deux exemplaires. A.N., D/III/72.

<sup>974</sup> Sur le cas particulier de l'application de la loi en Belgique occupée, voir Jean d'Andlau, « Justifier l'occupation de la Belgique par le droit ? Le dialogue juridique entre la Convention nationale et la Belgique occupée (1794-1795) », *Revue du Nord*, n°427, 2018/4, p. 781-796.

<sup>975</sup> A.N., D/III/25.

<sup>976</sup> A.N., D/III/297, lettre du 1<sup>er</sup> ventôse an III (19 février 1795).

provisoirement puis définitivement rattachés au territoire national<sup>977</sup>. Ainsi, Charles Foncez, accusateur public du tribunal criminel du département de Jemmapes, qui rédige pas moins de douze rapports à la Convention et au Comité durant les seuls mois de vendémiaire et de brumaire an III ! Confronté à un contexte anémique propice à la naissance de troubles contre-révolutionnaires, l'accusateur public n'hésite pas à parler dans sa dernière missive du 29 brumaire an III (19 novembre 1794) de « nouvelle Vendée » pour évoquer le département, mettant en cause « la lenteur que souffre l'envoi des lois »<sup>978</sup>. L'urgence d'appliquer les lois républicaines est également soulevée le 7 brumaire an III (28 octobre 1794), par l'agent national du district d'Ath, qui écrit au Comité et se plaint de ne pas avoir pu faire appliquer les lois contre les prêtres réfractaires, car elles ne lui sont pas parvenues<sup>979</sup>. Par manque d'information, il regrette de se trouver dans l'impossibilité de satisfaire les demandes du Comité de législation et de la Convention. Ses collègues des districts de Mons et de Binche écrivent également au Comité pour déplorer l'absence de l'envoi des lois.

Les copies des réponses adressées par le Comité sont nombreuses dans les archives. Elles témoignent de la multitude des objets et domaines d'interventions sur lesquels ses membres se mobilisaient lorsque des précisions sur l'application des lois étaient nécessaires. Des sujets particulièrement variés sont abordés. Les membres du Comité doivent en effet s'exprimer sur des sujets aussi divers que le partage de bois communaux<sup>980</sup>, l'augmentation de la

---

<sup>977</sup> Le 1<sup>er</sup> octobre 1795, quinze mois après sa victoire de Fleurus, la France « réunit » progressivement les Pays-Bas autrichiens, les principautés de Liège et de Stavelot et le duché de Bouillon. Un premier rattachement avait été voté en partie en mars 1793.

<sup>978</sup> A.N., D/III/309, Charles Foncez, accusateur public auprès du tribunal criminel du département de Jemmapes, aux citoyens représentants du peuple composants le Comité de législation, le 29 brumaire an III (19 novembre 1794), voir aussi, 24 prairial an III (12 juin 1795), lettre du Président du tribunal criminel du département de Jemmapes qui souligne que les salaires ne sont toujours pas versés.

<sup>979</sup> Décret du deuxième jour des sans-culottides portant que le Comité de législation se fera rendre compte, dans le plus bref délai, de l'exécution de la loi relative à la déportation des prêtres ; que le Comité de salut public fera son rapport le primidi de la première décade, troisième année républicaine, sur l'exécution du décret qui exclut les prêtres et ex-nobles des fonctions publiques, *Coll. Baudouin*, vol. 53, p. 227.

<sup>980</sup> A.N., D/III/334, lettre du 12 ventôse an III (2 mars 1795) aux administrateurs du département des Vosges.

pension des élèves de l'école vétérinaire<sup>981</sup>, la réquisition des grains<sup>982</sup>, la procédure d'attribution de certificats de résidence, essentielle pour établir les listes d'émigrés<sup>983</sup>, ou encore la lutte contre les « raisonnements faux et erronés des terroristes et des royalistes »<sup>984</sup>.

Le Comité rappelle les dispositions prises par l'Assemblée, clarifie les conflits qui peuvent apparaître entre les différents textes, rappelle la centralité législative de la Convention. Le 14 ventôse an III (4 mars 1794), il écrit aux administrateurs du département de l'Aveyron, leur rappelant l'importance de conserver les lois envoyées par la Convention dans un « dépôt précieux d'où peut dépendre l'état et la fortune d'un grand nombre de citoyens ». Le Comité défend l'exécution des lois, mais aussi l'usage des formules et des procédures. Il s'adresse le 23 pluviôse an III (11 février 1795) aux administrateurs du département de la Haute Saône pour leur rappeler que la formule « arrêté portant que rien n'échoit sur cet objet » n'est pas consacrée par l'usage, et qu'elle doit être remplacée par « arrêté portant qu'il n'y a lieu à délibérer », et de rappeler que « l'uniformité dans le langage des lois et des arrêtés doit suivre celle de leur texte et de leur exécution ».

Aux administrateurs zélés, le Comité n'hésite pas à envoyer ses félicitations. Plusieurs exemples en témoignent, telle cette lettre aux administrateurs du département de la Manche, qui lui ont fait parvenir les comptes de sa correspondance et de ses délibérations : « Le Comité ne peut qu'applaudir à la sagesse de vos mesures et au zèle que vous mettez à remplir les fonctions que les vœux du peuple vous ont confiées. Il voit avec plaisir des administrateurs fidèles à leur devoir veiller constamment à l'exécution des lois, n'établir que leur empire, celui de la justice, et contribuer avec la Convention nationale à l'affermissement de la République<sup>985</sup> ». Le même jour, les administrateurs du département de l'Indre-et-Loire

---

<sup>981</sup> A.N., D/III/334, lettre du 7 ventôse an III (25 février 1795) au président du directoire du département de l'Isère.

<sup>982</sup> A.N., D/III/334, lettre du 4 ventôse an III (22 février 1795) aux administrateurs du département de la Meurthe.

<sup>983</sup> A.N., D/III/334, lettre aux administrateurs du département de la Creuse, 25 pluviôse an III (13 février 1792).

<sup>984</sup> A.N., D/III/334, lettre au citoyen Gauthier, secrétaire général du département du Nord, en date du 8 thermidor an III (26 juillet 1795).

<sup>985</sup> A.N., D/III/334.A, lettre du 27 pluviôse an III (15 février 1795).

reçoivent les mêmes éloges : « Nous avons bien reçu l'analyse de votre correspondance et de vos délibérations pendant le mois de nivôse. Nous applaudissons au zèle et à la rudesse de vos mesures. Le Comité voit avec plaisir dans le résultat que vous lui transmettez que fidèles à vos devoirs, vous veillez à l'exécution de la loi, et que vous contribuez en établissant son empire au maintien et à l'affermissement de la République ».

Enfin, une importante correspondance du Comité de législation montre que ce dernier intervenait aussi dans les colonies pour y défendre l'application du droit et répondre aux demandes qui lui étaient adressées sur la mise en œuvre des mesures adoptées par la Convention. Dans ses archives sont en effet conservés plusieurs dossiers au titre évocateur : « négociants, armateurs à Port-au-Prince<sup>986</sup> », « délibérations et arrêtés de l'Assemblée coloniale de l'Isle de la Réunion<sup>987</sup> » ou encore « conseil souverain de Guadeloupe<sup>988</sup> ». Les auteurs des courriers envoyés au Comité s'enquière le plus souvent de la façon dont doivent s'appliquer les lois dans un contexte colonial spécifique. Le citoyen Soisson demande ainsi qu'en raison des récents événements, les ventes de propriétés ayant eu lieu à Saint-Domingue depuis 1789 soient annulées. Le citoyen Baule, récemment arrivé de cette île, dénonce l'administration de la commune de Nantes qui lui refuse un passeport. Le citoyen Hardi demande pour sa part si un contrat de mariage établi en Guadeloupe est considéré comme valable en métropole. Jean François Batouffe et son épouse écrivent au Comité pour se plaindre du fait que, malgré trente ans de procédures contre la compagnie des Indes, ils n'ont pas reçu la succession de leur oncle décédé à Pondichéry. Dans ces dossiers se trouvent aussi de poignantes demandes de prisonniers « exportés » (sic) dans l'île de France<sup>989</sup> et qui réclament la révision du jugement qui les condamne. Les réponses conservées sont malheureusement peu nombreuses. On trouve sur les courriers quelques annotations qui éclairent le travail du Comité. « Je recommande à mon collègue Berlier l'affaire dont il est question » est-il ainsi inscrit, par un membre du Comité, en marge de la pétition du citoyen Soisson. Ces demandes révèlent des situations complexes de successions, de mariages, d'attribution de titres de propriété, autant de conflits qui requièrent l'expertise des juristes.

---

<sup>986</sup> A.N., D/III/322-323.

<sup>987</sup> *Ibid.*

<sup>988</sup> *Ibid.*

<sup>989</sup> Nom donné à l'île Maurice jusqu'en 1810.

Une grande partie de ces pétitions est d'ailleurs renvoyée aux membres du Comité par le Comité de salut public, mais aussi par le Comité de la marine et des colonies qui ne souhaitait visiblement pas trancher des cas aussi épineux et préférerait s'en remettre à l'expertise de leurs collègues du Comité de législation.

Ainsi, par sa correspondance régulière, ses précisions, ses encouragements et ses mises en garde, le Comité œuvre à défendre la centralité législative de la Convention, à promouvoir « l'unité d'action » de la Révolution. C'est cette même défense de l'« unité d'action » que Michel Troper place au cœur de la fonction gouvernementale<sup>990</sup> et que Michel Verpeaux interprète comme le symptôme de la « renaissance, ou de la véritable naissance d'un pouvoir exécutif chargé de l'exécution des lois.<sup>991</sup> »

\*

L'étude des débats de l'été 1794 et du décret du 7 fructidor nous aide ainsi à préciser les activités d'un comité pensé comme un organe législatif et qui s'impose progressivement sous le gouvernement révolutionnaire, matériellement puis organiquement, comme relevant du pouvoir exécutif en s'emparant de fonctions antérieurement confiées au roi, aux ministres et au Comité de salut public. À ce titre, il est un comité hybride transcendant la catégorisation établie par Henri Olive entre les « comités de législation » et les « comités d'exécution »<sup>992</sup>. Les débats de l'été 1794 jouent le rôle de catalyseur du changement pour le Comité en imposant l'expérience raisonnée de ces techniciens du droit qui avaient déjà œuvré, tout au long de l'an II, à bâtir l'écheveau juridique des grandes mesures de l'état d'exception. Le Comité exerce dorénavant à la fois une fonction de direction de l'administration, par la production d'ordres hiérarchiques sur les agents et par le contrôle de

---

<sup>990</sup> Michel Troper, *Terminer la Révolution : la Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006, p. 160-163. Voir aussi Alexandre Guermazi, Jeanne-Laure Le Quang, Virginie Martin (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, *op. cit.*, p. 39.

<sup>991</sup> Michel Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire*, *op. cit.*, p. 284-285.

<sup>992</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des Assemblées révolutionnaires*, thèse de droit, Aix-en-Provence, 1908.

leurs actes, mais aussi une fonction d'application des lois au sens technique par la production d'arrêtés et de circulaires qui viennent hâter l'application des décisions de la Convention.

Ces nouvelles fonctions exécutives confiées au Comité reflètent une volonté de définir un nouveau mode de gouvernement, sans renoncer ni à la centralité législative de la Convention ni à l'héritage du gouvernement révolutionnaire. Ainsi, avec l'appui de cette « institution de convalescence<sup>993</sup> », le gouvernement d'exception mis en place par le décret du 14 frimaire se voit consacrer comme mode de fonctionnement légitime, appuyé dorénavant non plus sur deux, mais bien trois comités de gouvernement.

Dans une forme d'effet d'hystérèse, les causes qui avaient amené la formation de ce gouvernement d'exception disparaissent, mais les institutions demeurent et se renforcent même alors que s'accroît la répression antijacobine. Le Comité, « tiers de confiance » et force politique, se voit régulièrement sollicité pour effacer la justice de l'an II, juger les crimes et apporter une forme de réparation à certaines personnes, reconnues comme « victimes ». Il faut dès lors, dans un nouveau chapitre, s'intéresser au travail du Comité de législation comme acteur de la justice thermidorienne, alors que les députés tentent de construire une République sans révolution<sup>994</sup>.

---

<sup>993</sup> Arthur Koestler et Albert Camus, *Réflexions sur la peine capitale*, Calmann-Lévy, Paris, 1957, p. 119.

<sup>994</sup> Roger Dupuy et Marcel Morabito (dir.), *1795. Pour une République sans Révolution*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1996.

## Chapitre VI : Le Comité de législation, outil de la justice de l'an III

« Je définis la Révolution : l'avènement de la Loi, la résurrection du Droit,  
la réaction de la Justice »

Jules Michelet, *Histoire de la Révolution*<sup>995</sup>.

En 1848, au plus fort de la répression du soulèvement ouvrier, alors que les exécutions sommaires se multiplient et que la déportation s'organise, Félicité de Lamennais, député socialiste de la Seine, exprime sa colère. Dans l'éditorial du dernier numéro de son éphémère journal *Le Peuple constituant*, il évoque, au sujet des ouvriers décimés « des transportations en masse, des proscriptions telles que 95 n'en fournit pas d'exemples.<sup>996</sup> »

---

<sup>995</sup> Jules Michelet, *Histoire de la Révolution française*, Introduction, première partie, Paris, Robert Laffont, 1998, p. 51. Ces mots sont certes écrits par Michelet à propos de 1789, mais la « réaction de la Justice » est aussi une dynamique à l'œuvre en l'an III.

<sup>996</sup> Félicité de Lamennais, *Le Peuple constituant*, cité par Louis Ménard, *Prologue d'une révolution, février-juin 1848*, La Fabrique, Paris, p. 291-292. L'éditorial, trop peu connu, mérite d'être cité plus en entier : « Le Peuple constituant a commencé avec la République, il finit avec la République. Car ce que nous voyons, ce n'est pas, certes, la République, ce n'est même rien qui ait un nom : Paris est en état de siège, livré à un pouvoir militaire, livré lui-même à une faction qui en a fait son instrument ; les cachots et les forts de Louis-Philippe encombrés de 14 000 prisonniers, à la suite d'une affreuse boucherie organisée par des conspirateurs dynastiques, devenus, le lendemain, tout-puissants ; des transportations en masse, des proscriptions telles que 95 n'en fournit pas d'exemples ; des lois attentatoires au droit de réunion détruit de fait ; l'esclavage et la ruine de la presse par l'application monstrueuse de la législation monarchique remise en vigueur, la Garde nationale désarmée en partie, le peuple décimé et refoulé dans sa misère, plus profonde qu'elle ne le fut jamais, non, encore une fois, non, certes, ce n'est pas là la République ; mais, autour de sa tombe sanglante, les saturnales de la réaction. »

Cette légende noire de 1795, si longtemps entretenue dans l'historiographie de la Révolution<sup>997</sup>, n'est pas étrangère au Comité de législation, et au rôle qu'il aurait eu au cours de l'an III. Ainsi, dans ses mémoires, le conventionnel Marc-Antoine Baudot, anticipant les mots de Lamennais, évoque un comité « qui envoyait les députés républicains à la mort<sup>998</sup> ». Ce rôle du Comité, triste artisan du « miroir sans magie<sup>999</sup> », doit cependant être réinterrogé à la lumière de l'historiographie la plus récente.

Les travaux d'historiens comme de juristes ont en effet ouvert deux vastes chantiers. Dès 1995, un colloque international tenu à l'Institut d'études politiques de Rennes invitait à examiner à nouveaux frais cette période de notre histoire<sup>1000</sup>. Il ne s'agissait plus de condamner « l'Assemblée de la répression », celle de Prairial notamment, mais de s'intéresser d'une part à la continuité révolutionnaire entre l'an II et l'an III et de l'autre à « l'œuvre constitutionnelle » comme aboutissement de dynamiques de fond amorcées dès 1789<sup>1001</sup>. Dans le même temps, les travaux de Mette Harder<sup>1002</sup>, de Michel Biard<sup>1003</sup> et d'Howard Brown<sup>1004</sup> et enfin l'ouvrage collectif *Visages de la Terreur*<sup>1005</sup> achevaient de déconstruire une opposition binaire et manichéenne entre l'an II et l'an III, de mettre en

---

<sup>997</sup> Jaurès, Mathiez, Lefebvre, n'ont pas de mot assez durs pour les « réacteurs », coupables d'avoir tué le rêve révolutionnaire. L'an III, considéré tout au plus comme le marchepied du régime directorial, fut ainsi longtemps un non-lieu de mémoire de l'historiographie révolutionnaire.

<sup>998</sup> Marc-Antoine Baudot, *Notes historiques sur la Convention nationale, le Directoire, l'Empire et l'exil des votants* (publiée par M<sup>me</sup> Edgar Quinet), Paris, Imprimerie D. Jouaust, 1893.

<sup>999</sup> « Thermidor est ce miroir sans magie qui renvoie à chaque révolution naissante la seule image qu'elle ne voudrait pas voir : celle de l'usure et de la décrépitude qui tuent les rêves. » Bronislaw Baczko, *Comment sortir de la Terreur, Thermidor et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1989, p. 352.

<sup>1000</sup> Roger Dupuy et Marcel Morabito, *1795. Pour une République sans Révolution*, actes du colloque international organisé à l'IEP de Rennes, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1996.

<sup>1001</sup> Michel Troper, *Terminer la Révolution: la Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006.

<sup>1002</sup> Mette Harder a montré la continuation d'une politique épuratoire de part et d'autre du 9 thermidor. Voir Harder Mette, « « Elle n'a pas même épargné ses membres ! » Les épurations de la Convention nationale entre 1793 et 1795 », *Annales historiques de la Révolution française*, 2015/3 (n° 381), p. 77-105.

<sup>1003</sup> Michel Biard, *La Liberté ou la mort : Mourir en député 1792-1795*, Paris, Tallandier, 2015.

<sup>1004</sup> Howard Brown souligne la continuité du personnel politique de l'an II dans les assemblées de l'an III. Voir Howard G. Brown, *Ending the French Revolution: Violence, Justice, and Repression from the Terror to Napoleon*, Charlottesville, University of Virginia Press, 2006, chapitres 6 et 7.

<sup>1005</sup> Michel Biard et Hervé Leuwers (Éd.), *Visages de la Terreur. L'exception politique de l'an II*, Paris, Armand Colin, 2014.

lumière les complexités d'une période thermidorienne passée à la postérité au travers de topoi avant tout destinés à l'auto-absolution de la Convention et de ses membres<sup>1006</sup>.

Dès lors, à la lumière de ces éléments récents, comment peut-on caractériser le rôle du Comité de législation au cours de l'an III, alors que, comme nous l'avons souligné dans le chapitre précédent, ce laboratoire de la loi devient dorénavant une véritable force de gouvernement ? De quelles manières a-t-il contribué à résoudre l'équation complexe de la Convention thermidorienne, qui cherche à fixer durablement le gouvernement républicain et à prévenir le retour à une nouvelle terreur ?

Nous verrons que, fort de ces nouvelles prérogatives, le Comité s'attache dans un premier temps à défendre le retour du « règne de la loi », sans pour autant renoncer aux procédures exceptionnelles. Mais déconstruire l'exception ne suffit pas. En effet, sous la pression de l'opinion publique et de faits toujours plus accablants, la Convention et son comité sont amenés à juger une partie du personnel désigné comme « terroriste ». Le Comité se démarque alors comme un acteur de premier plan dans le procès des Conventionnels, bien que peu soient effectivement renvoyés en jugement ou condamnés. Enfin, après avoir défendu le « règne de la loi » et condamné certains responsables, il faut réparer les fautes. C'est la troisième tâche du Comité qui, à la fois dans le secours qu'il peut leur porter aux « victimes de l'an II », et dans la réconciliation qu'il promeut, tente d'enraciner pour de bon la « République apaisée » de l'an III.

## I. Réaffirmer l'avènement du « règne de la loi »

Dès l'été 1794, la Convention s'interroge sur le maintien des mesures d'exception de l'an II. Certaines lois, comme celle du 22 prairial), sont attaquées. Parallèlement, la multiplication des adresses et des pétitions individuelles et collectives amène l'Assemblée à se prononcer sur la validité de nombreux jugements qui lui sont présentés. Cependant, la

---

<sup>1006</sup> Voir notamment Annie Jourdan « Les discours de la terreur à l'époque révolutionnaire. Étude sur une notion ambiguë », *French Historical Studies*, February 2013, p. 67.

remise en cause du dispositif juridique et institutionnel hérité de l'an II est une tâche compliquée. Il s'agit de déconstruire la « jurisprudence » de la « tyrannie » (A), sans pour autant renoncer aux procédures exceptionnelles (B).

#### A. **Le Comité de législation artisan de la déconstruction des lois de l'an II**

Au lendemain du 9 thermidor, les orateurs se succèdent pour promettre solennellement de mettre « la justice à l'ordre du jour ». Promesse « plus ou moins vague », comme le rappelle Bronislaw Baczko<sup>1007</sup>, ces paroles ne sont que peu suivies d'effets dans les premières semaines de l'an III. En effet, les Conventionnels, prisonniers de leur passé collectif, se heurtent à la difficulté de proclamer unilatéralement et sans nuances le retour du « règne de la loi » (1). Le Comité de législation n'est pas moins un acteur actif de ce processus qui amène la Convention à renoncer à une partie de la législation de l'an II (2).

##### 1. **L'été 1794 et l'échec du retour rapide au « règne de la loi »**

Le 11 thermidor, Barère proclame à la tribune la nécessité de remplacer dorénavant la « justice inflexible à la terreur stupide<sup>1008</sup> ». Ces incantations semblent faire fi du fait que l'Assemblée qui s'apprête à dénoncer les excès de l'an II est peu ou prou la même qui a encouragé la création, à peine une année auparavant, de l'écheveau de lois d'exception. Or, cette situation pose plusieurs difficultés aux Conventionnels.

Tout d'abord, comment supprimer un dispositif légal sans créer un vide profitable aux troubles et aux ennemis de la Révolution ? Ensuite, comment et selon quels critères séparer les « bonnes » mesures d'exception, nécessaires au succès de la Révolution, et les mesures « terroristes » qui devaient être liquidées ? Enfin, comment éviter, après avoir attaqué les lois, que ceux qui les ont rédigées et approuvées ne soient emportés par une dénonciation

---

<sup>1007</sup> Bronislaw Baczko, *Comment sortir de la Terreur*, op. cit., p. 93.

<sup>1008</sup> Bertrand Barère, Rapport au nom des Comités de salut public et de sûreté générale, *Archives parlementaires*, t. 94, p. 113, séance du 11 thermidor an II (29 juillet 1794).

qui les condamne tous, « jusqu'à la sonnette du président » pour reprendre la formule prêtée à Carrier ?

Ces difficultés sont au cœur des échanges au cours de l'été 1794 alors que les premiers pas de la « justice à l'ordre du jour » s'avèrent d'une complexité inattendue.

En effet, dans un premier temps, c'est l'unanimité qui semble primer. Il en va ainsi le 13 thermidor (31 juillet), lorsqu'il s'agit d'adopter la proposition de Legendre et de restaurer une forme d'immunité parlementaire<sup>1009</sup>. Au cours des débats, afin d'escamoter la question des responsabilités collectives, Bentabole justifie les précédentes mises en accusation de législateurs en dénonçant des décrets « surpris à la Convention<sup>1010</sup> ». La catharsis se poursuit le lendemain, alors que l'Assemblée, « au milieu de vifs applaudissements », abolit la loi du 22 prairial. Cependant, dès cette date, les premières craintes de voir se multiplier les vides juridiques apparaissent.

Rapidement, la « justice à l'ordre du jour », si consensuelle, devient source de discorde. Ainsi, dès le lendemain, lors de la séance du 15 thermidor, la « suspension » du Tribunal révolutionnaire est décrétée dans l'enthousiasme, avant de se voir, à peine quelques heures plus tard, ajournée dans la crainte que les ennemis de la Révolution ne profitent de cet excès de clémence. Dans le même temps, la volonté de remettre en liberté des « victimes » de l'oppression est vivement attaquée. Si la Convention décide, le 18 thermidor, de mettre en œuvre une politique d'élargissement et de clémence<sup>1011</sup>, ces premiers élargissements provoquent immédiatement des remous. Aux espoirs de ceux qui exaltent la justice à l'ordre du jour s'oppose la crainte de ceux qui craignent une indulgence profitable aux ennemis de la République. Ces mêmes inquiétudes ressurgissent en octobre lorsqu'il s'agit de redéfinir le droit des accusés. Ce débat autour du tribunal révolutionnaire, puis ceux autour des représentants en mission (voir chap V.) montrent bien toute la difficulté qu'ont les Thermidoriens à gérer l'héritage de l'an II. Aux termes de débats houleux, la Convention choisit de préserver l'une et l'autre institution et décide, pour mieux éluder la question des

---

<sup>1009</sup> Michel Biard, *La Liberté ou la mort : Mourir en député 1792-1795*, *op. cit.*, p. 83-85.

<sup>1010</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 21, p. 367, séance du le 13 thermidor an II (31 juillet 1794).

<sup>1011</sup> Cette première mesure ainsi que ses limites sont longuement analysées dans Bronislaw Baczko, *Comment sortir de la Terreur*, *op. cit.*, p. 100-103.

responsabilités, de faire porter à Fouquier-Tinville puis Carrier les habits de croque-mitaine<sup>1012</sup>.

Quelques semaines plus tard, le 14 vendémiaire an III (5 octobre 1794) sur un rapport de son Comité de législation<sup>1013</sup>, la Convention décide qu'à peine de nullité, tous les jugements devront prendre en compte et répondre explicitement à la question intentionnelle<sup>1014</sup>. Or, quelques semaines plus tard, plusieurs complices de Carrier sont acquittés au motif que les crimes qu'ils ont commis l'ont été sans « intention criminelle et contre-révolutionnaire ». Une partie des Conventionnels s'insurge contre une telle décision qui vient compromettre la lutte contre les « terroristes »<sup>1015</sup>. À l'automne, le retour du « règne de la loi », ardemment désiré quelques mois plus tôt, est dorénavant accusé d'introduire une clémence coupable. L'unanimité affichée au 9 thermidor se lézarde définitivement alors qu'aucun consensus n'apparaît sur le sens à donner au « règne de la loi ». La Convention s'avance alors dans un « chemin angoissant à l'issue incertaine », selon Baczko<sup>1016</sup>, dans une voie « illusoire et complexe », écrit Françoise Brunel<sup>1017</sup>.

La fermeture du club des Jacobins par les Muscadins, puis par décret de la Convention du 22 brumaire an III (12 novembre 1794), marque un tournant dans les affrontements, alors que la « guerre des pétitions<sup>1018</sup>», alimentée par des révélations toujours croissantes, oblige l'Assemblée à abandonner les faux-fuyants pour examiner plus en profondeur les

---

<sup>1012</sup> Sur ces grands procès et la mise en cause par la Convention des figures « terroristes », voir, dans les publications récentes, Loris Chavanette, *Quatre-vingt-quinze. La Terreur en procès*, Paris, CNRS Éditions, 2017 et Ronen Steinberg, *The Afterlives of the Terror Facing the Legacies of Mass Violence in Postrevolutionary France*, Ithaca, Cornell University Press, 2019.

<sup>1013</sup> Rapport de Pérès, au nom du Comité. *Archives parlementaires*, t. 98, p. 328, séance du 14 vendémiaire an III (5 octobre 1794).

<sup>1014</sup> Déjà, le 23 thermidor, la Convention arrêta que « les jurés au tribunal révolutionnaire, en déclarant les faits, seront tenus de déclarer l'intention dans laquelle ils ont été commis ». Décret portant que les jurés au tribunal révolutionnaire, en déclarant les faits, seront tenus de déclarer l'intention dans laquelle ils ont été commis. *Coll. Baudouin*, vol. 52, p.164.

<sup>1015</sup> Loris Chavanette, *Repenser le pouvoir après la Terreur : justice, répression et réparation dans la France thermidorienne (1794-1797)*, thèse sous la direction de Patrice Gueniffey, Paris, EHESS, 2013, p. 73 -74.

<sup>1016</sup> Bronislaw Baczko, *Comment sortir de la Terreur*, *op. cit.*, p. 58.

<sup>1017</sup> Françoise Brunel, « L'épuration de la Convention nationale en l'an III », dans Michel Vovelle (dir.), *Le tournant de l'an III. Réaction et Terreur blanche dans la France révolutionnaire*, 120° CNSS, Aix-en-Provence, 1995, Paris, Éditions du C.T.H.S., 1997, p. 17.

<sup>1018</sup> Bronislaw Baczko, *Comment sortir de la Terreur*, *op. cit.*, p. 122.

responsabilités individuelles et collectives. Face aux divisions de la Convention, les comités de gouvernement, et particulièrement le Comité de législation, sont alors mobilisés pour déconstruire, progressivement et par à-coups, les vestiges de la « tyrannie ».

## 2. Déconstruire la « tyrannie »

À la fin de l'automne 1794, et plus particulièrement au cœur de ce qu'Albert Soboul qualifie de « tournant de brumaire an III<sup>1019</sup> », la Convention confie à son Comité de législation la mission d'étudier de nombreuses pétitions individuelles et collectives. Les rapports du Comité, comme autant de banderilles, vont alors s'attaquer aux procédures les plus emblématiques de l'exception politique de l'an II. Au terme de ces procédures, l'Assemblée est progressivement amenée à renouer avec les principes établis par le Code pénal de 1791 et la Déclaration des droits.

Le premier rapport qui nous semble aller en ce sens est présenté le 6 vendémiaire an III (27 septembre 1794), par Pons de Verdun<sup>1020</sup>. Il s'agit de trancher sur une pétition, envoyée par la citoyenne Barré. En instance de divorce avec son époux au moment des faits, elle l'accuse devant le tribunal criminel de bris de scellés apposés sur leurs effets communs. Or, au cours de la procédure, les époux se réconcilient. La Convention est alors amenée à trancher pour savoir si « un délit de nature à blesser l'ordre public, doit être poursuivi, nonobstant la réconciliation des parties ». Fermement, Pons de Verdun enjoint des collègues à poursuivre la « vindicte publique », qui ne peut être satisfaite que par un jugement. En effet, selon le juriste, « les délits sont poursuivis par les accusateurs publics moins parce qu'ils lèsent l'intérêt particulier que parce qu'ils blessent l'ordre public ». L'Assemblée suit ici la position du rapporteur, et montre qu'elle entend bien appliquer les principes fondamentaux du droit.

La question intentionnelle que nous évoquions précédemment est soulevée quelques semaines plus tard par le Comité dans un rapport présenté par Emmanuel Pérès, député de

---

<sup>1019</sup> Albert Soboul, *La Révolution française*, Paris, Gallimard, 1989, p. 394.

<sup>1020</sup> *Archives parlementaires*, t. 98, p. 98, séance du 6 vendémiaire an III (27 septembre 1794).

la Haute-Garonne<sup>1021</sup>. Il s'agit ici de trancher sur la pétition de la citoyenne Leduy, qui réclame contre un jugement qui la condamne pour faux témoignage et contre le jugement du Tribunal de cassation qui rejette son pourvoi. Sans trancher sur le fond de l'affaire, Pérès, à partir des éléments qui ont été envoyés au Comité, considère que dans le jugement la question de l'intention criminelle de la citoyenne Leduy n'a pas été explicitement soulevée et soumise à l'appréciation des jurés. Or, le rapporteur rappelle que le Code pénal de 1791 impose d'examiner l'intention criminelle. Il demande alors à la Convention de déclarer nul le jugement contre Leduy. L'Assemblée valide le raisonnement, demande que la citoyenne soit jugée à nouveau, et décrète en outre qu'à l'avenir, dans toutes les affaires soumises à des jurés de jugement, « les présidents des tribunaux criminels seront tenus de poser la question relative à l'intention ; et les jurés d'y prononcer par une déclaration formelle et distincte ; et ce, à peine de nullité ». Cet argument de la question intentionnelle est ensuite mobilisé à plusieurs reprises par Pérès dans ses rapports pour obtenir une mise en liberté (voir pour exemple l'annexe n°10).

En brumaire, la Convention s'interroge sur le maintien du décret du 19 mars 1793 sur la mise hors de la loi. Il s'agit à la fois de déconstruire l'une des lois les plus symboliques de l'état d'exception de l'an II, mais aussi de renouer avec l'héritage des Constituants. À travers l'étude de plusieurs pétitions, l'Assemblée est en effet amenée à s'interroger sur l'insécurité juridique suscitée par l'imprécision de certains chefs d'accusations. Comme le souligne Éric de Mari, cette réflexion permet aux Conventionnels de renouer avec le caractère individuel des peines établi par le Code pénal adopté en 1791<sup>1022</sup>. Cette déconstruction de la loi du 19 mars est l'aboutissement de plusieurs rapports du Comité de législation. Ces rapports sont présentés par le comité en son nom propre, sans la collaboration des deux autres comités de gouvernement.

Ce processus de déconstruction débute le 5 brumaire (26 octobre), alors que Tallien s'attaque aux victimes des lois d'exception. Selon lui, ceux que les tribunaux ont qualifiés de suspects sont avant tout des « égarés » qui méritent la clémence de l'Assemblée. Prenant

---

<sup>1021</sup> *Archives parlementaires*, t. 98, p. 328-329, séance du 14 vendémiaire an III (5 octobre 1794).

<sup>1022</sup> Éric de Mari, *La mise hors de la loi sous la Révolution française (19 mars 1793–9 thermidor An 2) : une étude juridictionnelle et institutionnelle*, thèse, Paris, L.G.D.J., 2015, p. 235.

appui sur l'exemple des membres de la commission populaire de Bordeaux injustement persécutés, il demande la fin de la loi des suspects. La Convention, sans trancher, demande un rapport à son comité. Ce rapport est présenté quelques jours plus tard par Porcher de Lissonay, le 12 brumaire (2 novembre), au nom du Comité de législation. Porcher, en se fondant sur l'absence de crime véritable commis par les membres de cette commission populaire, recommande que soient abandonnées les poursuites contre les membres déclarés « hors de la loi ». La Convention valide sa démarche et vote après un court débat la proposition de décret<sup>1023</sup>. La loi des suspects, édifice emblématique de la justice de l'an II, commence à se lézarder<sup>1024</sup>.

Quelques jours plus tard, le 17 frimaire (7 décembre), Porcher présente un nouveau rapport et propose cette fois-ci l'absolution des membres de la commission populaire. Bordeaux pardonnée, le symbole est fort. Jacques-Antoine Boudin, député de l'Indre, demande alors l'extension de cette mesure à tous les individus mis hors de la loi. À l'issue des discussions, un décret suspend provisoirement l'exécution de tous les décrets de mise hors de la loi rendus jusqu'à présent et renvoie aux comités de salut public, de sûreté générale et de législation, pour faire un prompt rapport sur l'avenir de la loi du 19 mars. Le 19 frimaire, Bourdon de l'Oise, afin de prouver au peuple que les députés veulent le retour de la justice, demande que la Convention prenne un autre décret qui précise explicitement que le rapport demandé le 17 frimaire aux trois comités concerne les jugements de mise hors de la loi qui ont été portés contre tous les citoyens, et non pas les seuls députés<sup>1025</sup>. Cette proposition est acceptée et une demande de rapport est envoyée au seul Comité de législation. Ce rapport est présenté au cours de la séance du 22 germinal (11 avril) par Saladin, fervent adversaire de la loi du 19 mars. Le député de la Somme s'attaque directement au décret du 19 mars 1793, coupable par une « disposition vague et nullement précisée », d'avoir été « un des moyens que la tyrannie employa pour établir son empire par

---

<sup>1023</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 45, p. 196, séance du 12 brumaire an III (2 novembre 1794). Pierre Cers, président du département de la Gironde, reste hors de la loi.

<sup>1024</sup> La question des hors de la loi se pose à nouveau en décembre, à propos du rappel des Girondins, dont certains sont hors la loi, comme le montre Michel Biard. Voir Michel Biard, *La Liberté ou la mort : Mourir en député 1792-1795*, op. cit., p. 43.

<sup>1025</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 51, p. 333, séance du 21 frimaire an III (11 décembre 1794).

la terreur ». À l'issue de cette présentation, la Convention décide d'annuler tous les jugements pris sous les motifs de cette loi. Les individus condamnés sont réhabilités, réintégrés dans leurs droits politiques et dans leurs biens<sup>1026</sup>.

Le 19 frimaire an III (9 décembre 1794), lendemain du premier décret de réintégration en faveur des députés brissotins, marque une accélération dans ce processus de révision. En effet, la Convention, après de vifs échanges et alors que s'accroît la répression antijacobine, décide d'accélérer la révision des lois de la « tyrannie » de l'an II. Il ne s'agit plus alors de s'arrêter à une pétition, ou une loi en particulier, mais bien de réviser l'ensemble des lois répressives de l'an II. Pour mener à bien cette tâche aussi vaste que sensible, Thuriot propose le Comité de législation, dont il fut membre en octobre 1792 puis en juin 1793<sup>1027</sup>. À dessein, le député dantoniste qui tente tout au long de l'an III de se poser en arbitre entre les parties et craint la reprise d'affrontements entre « factions », choisit un comité essentiellement composé d'hommes de la Plaine et de techniciens du droit. Son appel est entendu, mais attaqué par Dumont puis par Tallien, bien plus ardents partisans de la réaction. Ces derniers souhaitent que le Comité de salut public soit chargé de cette révision. Les échanges sont virulents ; Thuriot et ses soutiens plusieurs fois attaqués. Finalement, craignant peut-être que la révision des lois n'atteigne ensuite leurs auteurs, et que dès lors cette mesure devienne une véritable boîte de Pandore, la Convention choisit une voie médiane. Elle décrète que « le Comité de législation révisera les lois pénales et de circonstances, rendues sous la tyrannie de Robespierre, et lui présentera, de concert avec les comités de sûreté générale et de salut public, l'abrogation de celles qu'il convient de supprimer<sup>1028</sup> ». Cette « bataille » autour du choix d'un comité pour examiner la révision des

---

<sup>1026</sup> Décret du 22 germinal an III (11 avril 1795) qui renvoie au Comité de législation la proposition de rapporter tous les décrets rendus depuis le 31 mai jusqu'au 10 thermidor, contre les représentants du peuple qui ont été mis à mort en exécution de ces décrets, ou qui se sont eux-mêmes donné la mort, et de rendre leurs biens à leurs héritiers, etc. *Coll. Baudouin*, vol. 60, p. 143.

<sup>1027</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 10, p. 341 - 342, séance du 19 frimaire an III (9 décembre 1794).

<sup>1028</sup> Décret du 19 frimaire an III (9 décembre 1794) portant que le Comité de législation révisera les lois pénales et de circonstances, rendues sous la tyrannie de Robespierre et lui présentera, de concert avec les comités de sûreté générale et de salut public, l'abrogation de celles qu'il convient de supprimer. *Coll. Baudouin*, vol. 56, p. 198. Par ce même décret, la Convention arrête également « que les comités de salut

lois de l'an II résume bien les tensions sous-jacentes entre réacteurs d'une part, et d'autre part les partisans d'une réforme plus modérée qui ne raviverait pas les flammes de la guerre civile. Elle souligne aussi le rôle du Comité de législation comme force politique, prudente, technique et dès lors conciliatrice.

Au printemps 1795, le Comité de législation poursuit son œuvre de révision des lois pénales de l'an II ainsi que la défense du « règne de la loi ». Le 26 pluviôse an III (14 février 1795), un décret le charge de réviser les lois qui interdisent le recours soit de l'appel, soit de la cassation et d'examiner jusqu'à quel point il peut convenir de les modifier<sup>1029</sup>. Quelques jours plus tard, le 6 ventôse (24 février), l'Assemblée demande à son comité de réviser la loi du 23 ventôse an II (13 mars 1793) qui condamne à la peine de mort et confiscation des biens tout citoyen qui accueillerait chez lui ou ailleurs un individu mis hors de la loi, ainsi que celle du 29 frimaire an II (19 décembre 1793), qui condamne à la déportation le citoyen qui recèlerait un prêtre réfractaire. Garran-Coulon se saisit alors du sujet et présente son rapport à la Convention le 16 germinal en III (5 avril 1795). Au cours de sa prise de parole, le député du Loiret dénonce dans des termes virulents le Tribunal révolutionnaire, « grand instrument de la tyrannie » et fait l'éloge de la procédure ordinaire des lois de 1791, « garant précieux de la vie et de la liberté des citoyens ». À l'issue de ce rapport, la Convention décide que tous ceux qui ont été détenus à l'occasion de la révolution ou qui se sont soustraits par la suite à un mandat d'arrêt décerné contre eux pourront, dans les trois mois à compter de la publication du décret, se pourvoir par la voie de l'opposition, appel ou cassation, contre tous jugements rendus depuis leur mandat d'arrêt ou leur fuite. Le lendemain, la Convention supprime les procédures d'exception prévues par les lois du 14 frimaire et 19 floréal an II (4 décembre 1793 et 8 mai 1794) pour juger les fonctionnaires publics négligents. Ces derniers devaient dorénavant être jugés sous les formes prévues par la loi du 16 septembre 1791. C'est la première fois que le recours en cassation était rétabli pour des délits considérés jusque-là comme contre-révolutionnaires.

---

public, de sûreté générale et de législation, lui feront sous trois jours un rapport sur les députés et autres personnes mises hors la loi. »

<sup>1029</sup> Voir *P.V.*, t. 55, p. 147-148.

Le « règne de la loi » semble définitivement rétabli quand, à la suite d'un rapport de son Comité de législation, le 28 thermidor en III (15 août 1795), la Convention annule, pour toutes les personnes « actuellement vivantes », les jugements révolutionnaires prononcés entre le mois de mars 1793 et la réorganisation du Tribunal révolutionnaire en décembre 1794<sup>1030</sup>. Toutes les procédures doivent donc être révisées et sont renvoyées devant des jurys d'accusation pour être au besoin rejugées suivant la procédure ordinaire de la loi du 16 septembre 1791. Si cette date semble marquer le reflux définitif de l'exception, il faut néanmoins souligner, avec Éric de Mari, que la Convention ne rompt pas tous liens avec le passé. En effet, le texte précise que les jugements et les pièces des procès incriminés tiendront encore lieu « de dénonciation et de mandat d'arrêt devant les directeurs de jury<sup>1031</sup> ». Les instances évoluent, mais les accusations demeurent.

Enfin, alors que la Convention vit ses dernières semaines, c'est une des lois les plus emblématiques de l'an II qui est abrogée, au nom de la défense des « principes sacrés » et de la « Déclaration des droits ». En effet, le 9 fructidor an III (26 août 1795), sur rapport de Lanjuinais au nom du Comité de législation, la Convention décrète que les dispositions de lois des 5 brumaire et 17 nivôse sur les successions n'auront d'effet que du jour de leur promulgation. La rétroactivité de la loi de nivôse tombe malgré un long débat au cours duquel plusieurs membres du Comité, à l'exemple de Mailhe et de Garran de Coulon, qui avaient participé aux travaux du Comité de l'an II, tentent de trouver une voie moyenne. Mais la Convention rejette la motion visant à maintenir l'effet rétroactif à partir du 14 juillet 1789. Cette grande loi de combat, si révélatrice de la tension entre le régime des lois et le régime des mœurs, et qui devait instaurer l'égalité républicaine dans les familles, avait vécu.

Cette succession de rapports présentés par le Comité de Législation qui tendent à rétablir les procédures ordinaires, montre bien qu'il est difficile de parler, en l'an III, d'une rupture unilatérale avec l'exception de l'an II. Comme le souligne Jean-Louis Halpérin<sup>1032</sup>, il s'agit de

<sup>1030</sup> Voir P.V., t. 67, p. 167-169.

<sup>1031</sup> Art. 3 de la loi du 28 thermidor an III (15 août 1795) évoquée par Éric de Mari, *La mise hors de la loi sous la Révolution française (19 mars 1793–9 thermidor an 2)*, op. cit., p. 610.

<sup>1032</sup> Jean-Louis Halpérin, « Les décrets d'annulation des jugements sous la Convention, dans *La Révolution et l'ordre juridique privé, rationalité ou scandale ?* », Actes du Colloque d'Orléans, 11-13 septembre 1986, C.N.R.S. - Université d'Orléans, Paris, Presses universitaires de France, 1988, t. II, p. 461.

restaurer progressivement les principes du droit, et non d'apurer le passif de la justice révolutionnaire dans son ensemble. L'intensité des débats tout comme l'évolution progressive et prudente de la pensée des Conventionnels pointent en effet davantage vers un reflux progressif des mesures de l'exception politique de l'an II. L'an III est une réflexion au long cours, réflexion dans laquelle les rapports du Comité de législation jouent un rôle fondamental, d'autant que depuis fructidor, sa place au sommet de la hiérarchie judiciaire fait de lui un « tribunal suprême » dans l'application des lois.

## B. Le Comité de législation, « tribunal suprême » dans l'application des lois

Le rôle central du Comité de législation dans le gouvernement de l'an III est particulièrement visible dans la position d'arbitre qui lui est donnée dès l'automne 1794. Seul, sans supervision, et à la discrétion de ses membres, il est progressivement amené à statuer sur les questions de procédure soulevées par les tribunaux (1) et affirme son contrôle sur le plus emblématique d'entre eux : le Tribunal de cassation (2).

### 1. Le rôle d'arbitre dans les affaires judiciaires

Si le Comité devient, dès fructidor, un ministère de la Justice et de l'intérieur (voir chap. V), son rôle est progressivement consolidé par la suite. Ainsi, dans une logique de rééquilibrage des pouvoirs entre les « grands » comités, l'Assemblée consacre le 19 vendémiaire (10 octobre), le rôle de son comité comme arbitre dans les décisions relevant des affaires judiciaires. Ce jour-là, la Convention, après un rapport de Porcher au nom du Comité de législation, rapporte l'article II de la loi du 2 messidor an II (20 juin 1794) qui enjoignait aux tribunaux criminels de s'adresser aux comités de salut public et de sûreté générale pour être autorisés à recevoir la déposition écrite de témoins essentiels dans l'impossibilité de comparaître. Elle décide qu'à l'avenir c'est au Comité de législation qu'il faudra envoyer ces demandes, *sur lesquelles il statuera seul*<sup>1033</sup>. Quelques jours plus tard, le

---

<sup>1033</sup> *Archives parlementaires*, t. 99, p. 54, séance du 19 vendémiaire an III (10 octobre 1794).

28 vendémiaire (19 octobre), l'Assemblée décrète que, dans le cas où s'élèveraient dans les tribunaux des difficultés sur le caractère des délits, « le Comité de législation est chargé de distinguer ceux qui seront de la compétence du tribunal révolutionnaire<sup>1034</sup> ». La responsabilité est considérable. Il revient en effet aux membres du Comité de législation de décider, seuls, et en dernier ressort, si un suspect est susceptible de relever de ce tribunal d'exception.

Ses pouvoirs et son autonomie d'arbitre sont encore étendus par la loi du 6 floréal an III (25 avril 1795) qui décidait que le Comité ne ferait dorénavant à la Convention plus de rapports sur « les affaires litigieuses entre particuliers ». Il lui revient alors de trancher seul sur l'avenir des pétitions qui réclament une nouvelle décision de justice (voir pour un exemple d'arrêté l'annexe n° 16). C'est à lui qu'il revient de statuer sur l'ensemble des demandes qui remettent en cause les décisions prises en vertu des lois d'exception de l'an II. Cette décision, motivée par l'afflux croissant des pétitions, est provoquée par la colère de députés, et notamment d'Alexandre Thibaut, député du Cantal, qui s'empporte contre le temps passé aux affaires particulières, alors que la Convention n'en a guère suffisamment pour les affaires générales<sup>1035</sup>. Durand-Maillane propose alors les services de son comité, proposition que l'Assemblée, engluée dans des affaires aux apparences byzantines, se presse d'accepter. La Convention se réservait le dernier mot dans les décisions concernant l'interprétation des lois. Elle laissait à son comité le soin de trancher les décisions qui ne lui semblaient pas relever de l'interprétation des textes, un arbitrage laissé à la discrétion des commissaires qui pouvaient ou non se tourner vers l'Assemblée.

---

<sup>1034</sup> Ce décret est adopté à la suite d'un rapport de Louvet, membre du Comité de législation, au sujet de prévenus de délits contre-révolutionnaires qui ne sont pas encore jugés. Louvet défend l'attribution de ce rôle d'arbitre au Comité, d'où résultera selon lui « accélération dans l'expédition des affaires et épargne de temps pour la Convention ».

<sup>1035</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 219, p. 890, séance du 6 floréal an III (25 avril 1795). Le Moniteur souligne d'ailleurs que la séance est dédiée à la présentation de nombreuses affaires particulières et d'une « longue discussion qui ne présente aucun intérêt » (sic).

L'influence du Comité est particulièrement manifeste dans sa relation avec le Tribunal révolutionnaire de l'an III<sup>1036</sup>. Elle se manifeste aussi bien à l'égard des juges eux-mêmes que des jugements du tribunal<sup>1037</sup>.

Le Comité de législation se chargeait de toutes les questions concernant le fonctionnement du tribunal. Ses membres statuent sur les congés demandés par ses membres, alors que c'était le Comité de salut public qui prenait cette décision avant le 9 thermidor. Au travers de ces décisions, le Comité s'impose comme un véritable organe de direction pour le personnel du Tribunal révolutionnaire. Ainsi, le 13 germinal an III (2 avril 1795), l'accusateur public près du Tribunal révolutionnaire lui écrit au sujet du procès de Fouquier-Tinville, affaire selon lui « aussi volumineuse qu'importante sur son principe ». L'accusateur évoque le travail du tribunal, et notamment celui de son substitut, Cambon<sup>1038</sup>. Celui-ci, nuit et jour à la tâche, est déjà « malade de fatigue ». Il demande alors, compte tenu de cette immense charge de travail et de la complexité de la procédure, une décision du Comité pour adjoindre un suppléant au substitut afin que le procès puisse être mené à son terme.

En outre, les juges écrivent régulièrement au Comité pour demander des précisions sur la conduite des affaires, mais aussi un aménagement dans le fonctionnement du tribunal, ou encore le renouvellement des jurys.

Le 22 pluviôse an III (10 février 1795), Agier, président du tribunal, écrit au Comité pour lui faire part des difficultés qu'il rencontre dans le fonctionnement de son tribunal, et

---

<sup>1036</sup> Pour l'étude la plus récente, voir Anne Simonin, « Le Tribunal révolutionnaire de l'an III (août 1794-mai 1795) : La justice à l'ordre de tous les jours », dans Hervé Leuwers, Virginie Martin et Denis Salas (dir.), *Justice transitionnelle et Révolution française. L'an III (1794-1795)*, Colloque à la Cour de Cassation, 18 et 19 octobre 2019, à paraître. Le tribunal, établi par décret les 8 et 13 nivôse an III (28 décembre 1794 et 2 janvier 1795), porté sur les fonts baptismaux par Merlin de Douai à l'été puis à l'hiver 1794, est entièrement sous le contrôle du Comité de législation qui, par le décret du 7 fructidor, est placé au sommet de l'ordre judiciaire (voir chap. VI).

<sup>1037</sup> A.N., D/III/267 — D/III/268. Les archives du Comité conservent ainsi de nombreuses pièces relatives à sa nouvelle organisation du Tribunal révolutionnaire ainsi qu'à sa composition. Ces cartons contiennent pêle-mêle des pièces sur le tribunal d'avant et d'après la réforme de nivôse.

<sup>1038</sup> Voir sur son travail Joseph Cambon, *Pièces originales du procès de Fouquier-Tinville et de ses complices. Discours du citoyen Cambon, substitut de l'accusateur public près le Tribunal révolutionnaire*, Paris, Imprimerie de Hacquart, an III.

notamment dans la répartition des dossiers qui lui sont confiés (voir annexe n°22). Les exigences de la Convention lui semblent en effet contradictoires. Son tribunal « doit-il se diviser en deux sections inégales, l'une de six, l'autre de cinq juges, comme il paraîtrait résulter du décret du 20 pluviôse, où doit-il continuer jusqu'au complet à ne former qu'une seule section en conformité du décret du 8 nivôse et du 7 pluviôse ?<sup>1039</sup> » Dans ce long courrier, il expose aux membres du Comité ses vues, et lui demande d'intercéder auprès de la Convention pour qu'elle revienne sur sa décision du 20 pluviôse : « Il n'est question en ce moment de faire marcher le tribunal tel qu'il se trouve composé, et il me paraît aisé d'y pourvoir au moyen d'un décret qui porterait simplement que, par la loi du 20 pluviôse, il n'est point innové à la constitution actuelle et provisoire du tribunal, lequel continuera à ne former qu'une seule section, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné », et d'ajouter que la création d'un troisième vice-président « contribuerait beaucoup à l'accélération des affaires ».

C'est aussi le Comité de législation qui présente, à la Convention, les listes de citoyens proposés pour le renouvellement du tribunal en frimaire an III<sup>1040</sup>. Lorsque à la suite de ce renouvellement, certains juges, accusateurs ou jurés, ne se sont pas rendus à leur poste, c'est encore le Comité qui dresse la liste des absents et se charge d'étudier leur cas<sup>1041</sup>. Le Comité s'adresse à ceux qui hésitent à prendre leurs postes, levant leurs craintes sur d'éventuelles incompatibilités et leur rappelant « l'obligation d'obéir<sup>1042</sup> ». Malgré cela, Agier se plaint régulièrement de l'absence des jurys, qui ne sont, le 13 pluviôse an III (1<sup>er</sup> février 1795), que 14 sur les 22 attendus<sup>1043</sup>. C'est aussi le Comité qui est chargé, par la loi du 23 prairial an III (11 juin 1795) de nommer un archiviste pour la conservation des pièces existantes au tribunal révolutionnaire qui vient de disparaître, le 12 prairial (31 mai). Après avoir nommé un

---

<sup>1039</sup> A.N., D/III/267, lettre du 22 pluviôse an III (10 février 1795).

<sup>1040</sup> En exécution du décret du 28 frimaire an III (18 décembre 1794) voir *Coll. Baudouin*, vol. 56, p. 277.

<sup>1041</sup> A.N., D/III/267, plusieurs exemples.

<sup>1042</sup> A.N., D/III/267, lettre du 11 ventôse an III (1 mars 1795).

<sup>1043</sup> Les archives du Comité conservent quelques exemples de lettres de désistement, à l'exemple de celle du citoyen Duprat qui évoque sa situation auprès du Comité en ces termes : « cela pourra vous paraître étrange, mais je ne suis libre ni de ma conscience, ni de ma manière de sentir. » A.N., D/III/267, lettre du 5 ventôse an III (23 février 1795).

archiviste et son adjoint, le Comité procède au recrutement de garçons de bureau dont il fixe le traitement<sup>1044</sup>.

Enfin, preuve de son autorité sur ce tribunal emblématique, le Comité de législation n'hésite pas à casser les décisions du Tribunal révolutionnaire de l'an II. Le 8 pluviôse an III (27 janvier 1795), un arrêté du Comité casse ainsi un jugement rendu le 19 vendémiaire an II (10 octobre 1794) prononcé par le tribunal de Fouquier-Tinville contre Nicolas Besnier, jugement qui le condamnait à dix années de réclusion pour recel d'effets ayant appartenu à des émigrés ou des prêtres réfractaires<sup>1045</sup>. Il en va de même pour Claire Tabouillot et Barbe Henri, condamnées à vingt ans de réclusion pour avoir favorisé l'avancée prussienne et facilité la prise de la ville de Verdun mais dont la condamnation par le Tribunal révolutionnaire est définitivement cassée par arrêté du 17 pluviôse an III (25 février 1795)<sup>1046</sup>, sur le rapport de Pons de Verdun.

La consécration du Comité, comme tribunal suprême, prête néanmoins à de vifs débats qui se poursuivent jusque dans les derniers jours de la Convention. Ainsi, le 21 vendémiaire an IV (13 octobre 1795), Louis-Félix Roux, député de la Haute-Marne, attaque la possibilité donnée au Comité de législation de révoquer les fonctionnaires (voir chap. V). Il y voit une disposition contraire à la constitution nouvellement adoptée, qui prévoit selon lui que c'est aux assemblées électorales seules de se prononcer sur le choix des fonctionnaires publics<sup>1047</sup>. Vindictif, il va même jusqu'à accuser les membres du Comité « d'usurpation » d'un pouvoir qui n'est plus le leur.

Génissieu répond à ces attaques en soulignant que les assemblées électorales ne sont pas encore prêtes à procéder aux remplacements, et que « l'urgence » commande de laisser au Comité de législation la possibilité de nommer les fonctionnaires là où les places sont vacantes. Pons de Verdun abonde dans le sens de son collègue, et convoque la mémoire — et la peur — de l'insurrection royaliste du 13 vendémiaire. Selon lui, « enchaîner la surveillance active du Comité de législation » reviendrait à attenter à la sûreté du

---

<sup>1044</sup> A.N., D/III/268, lettre du 15 thermidor an III (2 août 1795).

<sup>1045</sup> A.N., BB/30/104 arrêté du 8 pluviôse an III (27 janvier 1795), en vertu de la loi du 29 nivôse.

<sup>1046</sup> Sur ce dossier des Vierges de Verdun, voir Nicolas Lambroso, *Pons de Verdun : un juriste et poète à la Convention nationale*, op. cit., p. 96-99.

<sup>1047</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 25, p. 196, séance du 21 vendémiaire an IV (13 octobre 1795).

gouvernement. Évoquant les « poignards émoussés » qui menacent les députés, il balaie les scrupules légalistes de Roux en s'indignant : « On ose mettre en question si, lorsque le mal a été fait révolutionnairement, on peut y remédier révolutionnairement<sup>1048</sup>. » Ses collègues députés se rangent de son côté. La discussion est close, alors que, quelques jours après la tentative de coup de force royaliste, la nécessité d'un moment d'exception est à nouveau reconnue par beaucoup.

Soucieux de sanctuariser les prérogatives de son comité, alors qu'ils sont pour la première fois véritablement attaqués, Pons propose alors un projet de décret qui précise que « le Comité de législation est autorisé à statuer définitivement sur les actes d'accusation et jugements annulés ». De rares députés s'emporent contre cette tentative, y voyant un coup de force des membres du Comité alors que l'Assemblée tente péniblement de restaurer l'indépendance du pouvoir judiciaire. Defermon demande la question préalable sur ce décret qui, selon lui « transforme le Comité de législation en tribunal suprême ». Bentabole comme Pons défend alors ce projet, en soulignant l'urgence de rendre la liberté aux patriotes, incarcérés par seul esprit de vengeance. Les échanges sont vifs. La discussion est suspendue. Le lendemain, le projet est à nouveau débattu. Lanjuinais, qui a pourtant siégé au Comité, vient au secours de son compatriote et souligne que le projet de Pons bafoue les principes constitutionnels en niant le pouvoir des juges. Prenant la parole juste après, Berlier oppose à son collègue que le Comité ne souhaite aucunement s'ériger en juge, mais bien en « régulateur des juges », fonction indispensable à tout ordre social.

Lanjuinais contre-attaque en invoquant le rôle du Tribunal de cassation : « D'ailleurs, n'avez-vous pas un Tribunal de cassation ? N'a-t-il pas de tout temps mérité la confiance nationale ? Eh bien ! C'est à lui seul qu'appartient l'autorité dont vous voulez revêtir votre Comité de législation. » Et d'interpeller ses collègues : « Quand donc, citoyens, cesserons-nous de juger ?<sup>1049</sup> »

Là où des applaudissements accueillent les propos de Berlier, seuls des murmures répondent au discours de Lanjuinais. Le juriste peine à convaincre une Assemblée à nouveau attachée à une exception qui sert bien ses intérêts. Garnier de Saintes s'emporte d'ailleurs

---

<sup>1048</sup> Réimpression de l'Ancien Moniteur, vol. 26, p. 197, séance du 26 vendémiaire an IV (18 octobre 1795).

<sup>1049</sup> *Ibid.*, p. 207.

contre les scrupules légalistes des deux Bretons : « On parle de formalités : mais il n'en a point fallu pour incarcérer ; pourquoi en faudrait-il pour absoudre ? » Son collègue Barras oppose aux considérations techniques une même rhétorique en attaquant violemment les « chicanes » de Lanjuinais. Rejoint par Tallien, il met en cause le patriotisme de ceux qui s'opposent au décret<sup>1050</sup>. Applaudi lui aussi, il achève de convaincre la Convention. Au terme de trois jours qui ne furent pour Lanjuinais et Defermon qu'une longue série de brimades, la Convention adopte sans difficulté la proposition de Pons qui consacre définitivement les pouvoirs judiciaires du Comité de législation<sup>1051</sup>.

Si le Comité n'hésite pas à s'impliquer dans l'organisation de tous les tribunaux, ses relations avec le Tribunal de cassation relèvent davantage d'une coopération que d'une sujétion.

## 2. Un comité de cassation ?

Dans ses mémoires, Eugène-François Vidocq, tour à tour célèbre aventurier, bagnard et détective, évoque l'échec d'une tentative de libération d'un de ses comparses, un dénommé Sébastien Boitel<sup>1052</sup>. Enfermé à Lille, Boitel aurait tenté d'obtenir sa mise en liberté en produisant un « arrêté du Comité de législation et Tribunal de cassation », signé par les députés Carnot, Lesage-Senault et Lecointre. En réalité, il s'agissait d'un faux, fabriqué par Vidocq lui-même. Rapidement découvert, le subterfuge conduit Vidocq en prison. Dans son jugement, reproduit dans les mémoires de l'aventurier, le tribunal criminel du département du Nord souligne que « cet arrêté et l'attache susdite, n'ont point été donnés par le Comité de législation et par ledit représentant Talot ; que de là il est constant que cet arrêté et l'attache présentent un faux en écriture publique et authentique, que le faux décèle même de la seule inspection de la pièce arguée, et en ce que l'intitulé porte : Arrêté du Comité de

---

<sup>1050</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 6 séance du 26 vendémiaire an IV (18 octobre 1795), p. 211.

<sup>1051</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 27 séance du 27 vendémiaire an IV (19 octobre 1795), p. 212.

<sup>1052</sup> Eugène-François Vidocq, *Mémoires*, Paris, Huillery, 1869, p. 187.

législation, Tribunal de cassation, *intitulé ridicule, qui confond dans une même autorité deux autorités différentes*<sup>1053</sup>».

Le jugement est acerbe, mais Vidocq n'avait peut-être pas complètement tort de lier à ce point les deux autorités. En effet, comme l'a démontré Jean-Louis Halpérin, le destin de ces institutions est étroitement lié<sup>1054</sup>. Plusieurs fois menacé dans son existence, expulsé sans ménagement de ses locaux, le Tribunal de cassation s'en remet régulièrement aux membres du Comité de législation pour assurer sa défense. Dans le même temps, la Convention ne se prive pas de casser les décisions du Tribunal de cassation, et ce sur proposition de son Comité de législation.

Cette relation ambiguë, entre considérations juridiques et politiques, s'affirme avec Thermidor. Le soutien du Comité de législation au Tribunal reste marqué, mais sa tutelle se renforce également.

Plusieurs exemples illustrent cette relation d'autorité. Tout d'abord, c'est le Comité de législation qui est chargé de pourvoir aux places vacantes au sein du tribunal. Ainsi, lorsque le juge Baillot démissionne, c'est au Comité qu'il adresse sa demande<sup>1055</sup>. Ses membres se chargent de lui trouver un remplaçant. Autre exemple : en vendémiaire an III (septembre 1794), le Comité prend un arrêté pour l'installation d'un suppléant qui prend la place d'un juge décédé<sup>1056</sup>. Enfin, le 14 frimaire an III (4 décembre 1794) le Comité rédige une « liste des citoyens présentés à la Convention nationale par son Comité de législation, pour compléter le Tribunal de cassation ». Cette « liste » est présentée sous la forme d'un tableau à trois colonnes qui indiquent respectivement le nom des citoyens présentés, la place pour laquelle ils sont proposés, leurs fonctions antérieures<sup>1057</sup>.

---

<sup>1053</sup> Nous soulignons.

<sup>1054</sup> Jean-Louis Halpérin, *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution (1790-1799)*, Paris, L.G.D.J., 1987.

<sup>1055</sup> A.N., D/III/385, lettre du 17 ventôse an III (7 mars 1795).

<sup>1056</sup> A.N., BB/30/102, arrêté du 25 vendémiaire an III (16 octobre 1794).

<sup>1057</sup> A.N., AD/I/39. Il s'agit des citoyens Arnoult, François de Neufchâteau, Andrieux, Bérenger, Osmont, Guyoyt. On trouve par ailleurs en A.N., D/III/387, carton qui contient des archives de l'an III, une liste des « noms des membres du Tribunal de cassation nommé par le Comité de législation. » Sont évoqués les citoyens Robert, Lenain, Levasseur, Fradin, Sibuet, François de Neufchâteau, Osmont, Guyot, Chasse, Dulocq, Andrieux et Arnoux. Cette liste n'est cependant pas datée.

Le Comité recevait par ailleurs les plaintes au sujet des juges du Tribunal de cassation et pouvait vraisemblablement prendre des sanctions. En pluviôse an III, François-Augustin Chauvin-Hersant, député envoyé en mission dans le département de la Vienne, fait passer au Comité plusieurs dénonciations contre un juge originaire de ce département. Celui-ci est accusé, pêle-mêle, d'avoir usé de sa position pour imposer ses proches dans les administrations locales, d'être noble et d'avoir plaidé contre la Révolution, mais aussi par ses liaisons avec les « agents de Robespierre », d'être la « terreur de ses pairs ». Dans un mémoire au Comité, l'accusé se défend. Il récapitule les chefs d'accusation et donne une réponse pour chacun d'eux. Cette réponse est ensuite transmise par le Comité au représentant en mission<sup>1058</sup>. Charge à lui de transmettre des observations supplémentaires si cela lui semble nécessaire. Ces quatre pages de réponses extrêmement détaillées peuvent laisser penser que le juge mis en cause aurait pu être sanctionné, voire démis de ses fonctions, et ce au même titre que les juges des autres tribunaux de l'ordre judiciaire.

La relation de collaboration, davantage que de sujétion, est cependant illustrée par les nombreux référés législatifs transmis par le Tribunal de cassation au Comité<sup>1059</sup>. En effet, depuis les lois des 16 et 24 août 1790, les tribunaux avaient interdiction de prendre des dispositions par voie générale et impersonnelle pour combler les silences ou les imprécisions des textes législatifs au moment de les appliquer. Toute question d'interprétation relative à une loi devait être référée au législateur. Les archives du Comité<sup>1060</sup> témoignent de l'existence d'un véritable dialogue juridique qui se noue entre le tribunal et le Comité, dialogue probablement facilité par le fait que certains membres du Comité de législation de l'an III, à l'exemple de Pons de Verdun ou d'Étienne Mollevaut, sont d'anciens membres de cet auguste tribunal<sup>1061</sup>.

---

<sup>1058</sup> A.N., D/III/388, lettre du Comité en date du 25 pluviôse an III (13 février 1795).

<sup>1059</sup> Plusieurs exemples ont conservés en A.N., D/III/388.

<sup>1060</sup> A.N., D/III/385-387.

<sup>1061</sup> Pons de Verdun est élu par l'assemblée électorale du département de la Meuse comme membre suppléant du Tribunal de cassation. Installé le 9 mai 1791, il y siège en remplacement de Jean-Joseph Marquis à compter du 22 novembre 1791. Nicolas Lumbroso, *Pons de Verdun : un juriste et poète à la Convention nationale*, op. cit., p. 82. Étienne Mollevaut est lui élu en mars 1791. Voir Étienne Mollevaut, dans Adolphe Robert et Gaston Cougny, *Dictionnaire des parlementaires français*, Paris, Edgar Bourloton, 1889-1891.

Les archives du comité nous offrent plusieurs exemples de semblables échanges<sup>1062</sup>. Le 8 brumaire an III (29 octobre 1794), un référé du Tribunal de cassation et un projet de rapport sont envoyés au Comité. Il s'agit de savoir si une sentence arbitrale est susceptible de cassation, du fait que le premier arbitre n'a pas été présent lors de la sentence bien qu'il ait rendu par écrit des conclusions motivées. Le 19 brumaire an III (9 novembre 1794), le Tribunal fait parvenir un référé sur deux questions : 1° la procédure pour les arbitres nommés en exécution des lois des 17 nivôse et 12 brumaire (2 novembre 1793 et 6 janvier 1794) doit-elle être annulée par ce que l'un des deux arbitres s'est prononcé sans le consentement du premier ? 2° Y a-t-il lieu à cassation à l'égard des jugements d'arbitres nommés en exécution de la loi du 8 brumaire ? Le 22 nivôse an III (11 janvier 1795), un référé et projet de rapport sont envoyés. Il s'agit de savoir si la loi du 4 nivôse an III (24 décembre 1794) doit empêcher le tribunal de se prononcer sur une demande en cassation qui a pour objet de faire restituer une amende injustement perçue sous le prétexte de la loi du maximum<sup>1063</sup>. Le 6 pluviôse an III (25 janvier 1795), le Tribunal de cassation demande si un représentant en mission peut autoriser les tribunaux à juger en dernier ressort.

Le 5 ventôse an III (23 février 1795), un référé est adressé à la section criminelle afin de savoir si le tribunal peut admettre une demande en cassation, fondée sur le défaut d'observation d'une formalité qui n'est pas prescrite par la loi à peine de nullité. Le 27 thermidor an III (14 août 1795), un référé est envoyé au Comité pour savoir si le pourvoi en cassation est admissible en matières domaniales dans les affaires relatives à la contestation sur la régie des domaines entre deux époux divorcés. Autre exemple : le 25 germinal an III (14 avril 1795), Garran de Coulon rédige une réponse au Tribunal sur le sujet complexe du recours en cassation contre les jugements des arbitres volontaires en matière de biens communaux, c'est-à-dire de biens qui appartiennent en commun aux habitants d'une communauté rurale. Garran rappelle dans un premier temps que le Tribunal de cassation

---

<sup>1062</sup> A.N., D/III/387 et 388 pour les exemples évoqués ci-après.

<sup>1063</sup> Cas intéressant, le citoyen Wiffe est condamné à une amende pour avoir vendu seize peaux de vaches pour une somme excédant le maximum, ce qu'il conteste. Il se pourvoit devant le Tribunal de cassation arguant que, même coupable, le montant de l'amende était deux fois supérieur à ce qui était prévu dans ce cas et argue d'un vice de procédure. Pendant que son affaire est instruite, « survint » la loi 4 nivôse qui révoque toutes les procédures relatives au maximum. Le tribunal préfère en référer au législateur, sur la question de savoir si cette loi annule toutes les peines et les procédures en cours.

avait souhaité que le recours ne soit pas possible, car d'une part les arbitres volontaires sont plutôt « d'amiabes compositeurs » que des juges et que, d'autre part, l'efficacité d'un compromis serait altérée si leurs décisions étaient ensuite soumises aux mêmes épreuves que les actes émanés des tribunaux. Le tribunal avait néanmoins fait part de ses doutes au Comité de législation. Garran précise alors que, suite à une discussion entre ses membres, « l'opinion adoptée par le tribunal lui paraissait très juste et très régulière » et que celui-ci avait raison d'écarter la possibilité d'un recours<sup>1064</sup>.

En outre, si le Comité continue, en l'an III, de proposer à la Convention des rapports qui annulent les décisions du Tribunal de cassation<sup>1065</sup>, seuls six arrêtés sont pris en ce sens<sup>1066</sup>. Ce chiffre, relativement faible, montre bien que le Comité n'a pas abusé de ses pouvoirs pour prendre la place du Tribunal de cassation. En outre, comme le rappelle Jean-Louis Halpérin, six arrêtés ne forment pas une jurisprudence ni un réel danger pour l'activité du Tribunal de cassation<sup>1067</sup>. Les députés rejettent par ailleurs à plusieurs reprises des requêtes demandant l'annulation des jugements du Tribunal de cassation<sup>1068</sup>. Il existe enfin de très nombreux arrêtés qui passent à l'ordre du jour sur les demandes en révision de jugement de tribunaux ordinaires, au motif que les parties pouvaient se pourvoir devant le Tribunal de cassation<sup>1069</sup>.

Surchargés de travail, en difficulté face à des pétitions toujours plus nombreuses, les juristes du Comité de législation sont probablement heureux de pouvoir se reposer sur leurs homologues provisoirement installés sur la montagne Sainte-Geneviève. Les députés ne connaissaient que trop l'immensité de la tâche qui consiste à préciser sans cesse la pensée

---

<sup>1064</sup> A.N., D/III/387, lettre du 25 germinal an III (14 avril 1795).

<sup>1065</sup> Jean-Louis Halpérin, *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution (1790-1799)*, op. cit., p. 185-186.

<sup>1066</sup> Arrêtés en date du 2 ventôse an III (20 février 1795), 11 messidor an III (29 juin 1795), 1<sup>er</sup> thermidor an III (19 juillet 1795), 25 et 28 vendémiaire an IV (17 et 20 octobre 1795) et enfin du 13 brumaire an IV (4 novembre 1795). À noter plus particulièrement l'arrêt du 14 messidor qui sera finalement abrogé suite à une pétition de la partie adverse. Celui-ci avait contesté au Comité de législation le droit d'être le « grand régulateur et le grand réformateur des juges. » Voir A.N., BB/30/116.

<sup>1067</sup> Jean-Louis Halpérin, *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution (1790-1799)*, op. cit., p. 187.

<sup>1068</sup> Voir A.N., D/III/389 et A.N., BB/30/119.

<sup>1069</sup> A.N., D/III/389.

de la Convention, à l'inscrire dans les réalités locales, à extraire de ces mêmes réalités les fragments de l'ancien droit ou les vestiges de la tyrannie. Constamment étouffé par le flot de requêtes, le Comité ne pouvait faire sans ou à la place du Tribunal de cassation. C'est d'ailleurs peut-être dans ce sens qu'en messidor an III, Étienne Mollevaut, au nom du Comité de législation, présente l'un des rapports qui reflètent peut-être de la manière la plus éclatante le retour du « règne de la loi » et l'aboutissement d'une transition entre deux époques. Le 6 messidor an III (24 juin 1795), un mois après la suppression du Tribunal révolutionnaire, cet ancien juge du Tribunal de cassation, décrété d'arrestation et d'accusation le 2 juin et récemment réintégré, vient en effet demander au nom de ses collègues le rétablissement du Tribunal de cassation au Palais de justice. Celui que le rapport qualifie de « premier tribunal de la République », relégué sur la montagne Sainte-Geneviève pour faire place au tribunal révolutionnaire, doit retrouver la place qu'il occupait au cœur de la cité. Le décret est accepté sans opposition<sup>1070</sup>. En s'affirmant comme un tribunal suprême, le Comité de législation de la Convention thermidorienne semblerait, dans une certaine mesure, accomplir la volonté de Robespierre qui souhaitait voir le Tribunal de cassation « dans le sein du corps législatif<sup>1071</sup> » et proposait dès lors « qu'un comité du corps législatif, choisi par lui, soit chargé de proposer, d'instruire et de rapporter les affaires qui sont de son ressort ».

Ce rôle de tribunal transparait aussi dans une autre des fonctions confiées au Comité. C'est à lui en effet qu'il revient, à partir de l'automne 1794, de constituer les dossiers à charge contre les députés que la Convention souhaite aujourd'hui poursuivre pour leur rôle, réel ou supposé, dans les excès de l'an II.

## II. Épurer : juger les coupables

---

<sup>1070</sup> Dans le même temps, l'article 264 de la constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795) interdit au corps législatif d'annuler les jugements du Tribunal de cassation, sauf à poursuivre personnellement les juges qui se seraient rendu coupables de forfaiture.

<sup>1071</sup> *Archives parlementaires*, t. 15, p. 671, séance du 25 mai 1790.

L'histoire du renouvellement de la Convention en l'an III est aussi celle du « moment thermidorien », écrivait Françoise Brunel dans sa contribution au colloque consacré au tournant de l'an III<sup>1072</sup>. En effet, si la Convention semble un temps vouloir « décréter l'oubli »<sup>1073</sup>, les luttes politiques et les insurrections en province remettent vite au centre des débats la question des responsabilités dans les « excès » de l'an II alors que les nouveaux dominants prennent conscience qu'évincer les derniers amis de Robespierre permettrait — avec l'adoption d'une nouvelle constitution — de « clore la Révolution », de réaliser enfin le projet politique thermidorien : sortir de la « terreur » et fonder la République. Il ne s'agit plus alors de cibler quelques figures, quelques « grands coupables », mais bien de « purger » les administrations et la Convention de ceux que l'on présente alors comme les derniers soutiens de la tyrannie<sup>1074</sup>.

Égrenés tout au long de l'an III, les mesures punitives et les procès reflètent la place centrale du Comité de législation dans le projet politique et institutionnel de l'an III. En effet, si le contrôle des administrations comme l'analyse des dénonciations appartenaient en l'an II au Comité de salut public, ces deux missions lui sont confiées par la Convention thermidorienne en fructidor an II puis en brumaire an III (voir chap. V). Les archives du Comité témoignent d'un travail au long cours pour recueillir, analyser et synthétiser les nombreuses dénonciations qui lui parviennent. Loin de mener une « justice politique », ses membres doivent néanmoins répondre aux injonctions de la Convention qui passe à l'affrontement contre les jacobins (A) alors que s'accumulent, dans le même temps, les dénonciations et procédures contre les Conventionnels (B).

#### **A. Le Comité de législation, instrument de la lutte contre les jacobins et les royalistes à partir de l'automne 1794**

---

<sup>1072</sup> Françoise Brunel, « L'épuration de la Convention nationale en l'an III », dans Michel Vovelle Michel (dir.), *Le tournant de l'an III. Réaction et Terreur blanche dans la France révolutionnaire*, 120° CNSS, Aix-en-Provence, 1995, Paris, Éditions du CTHS, 1997, p. 16.

<sup>1073</sup> Édouard Quinet, *La Révolution*, dans *Œuvres complètes de Edgard Quinet*, 30 vol. Paris, F. Alcan, 12<sup>e</sup> édition, 1981, livre XX, « la réaction », t. 20, p. 107.

<sup>1074</sup> Michel Biard, *En finir avec Robespierre et ses amis*, Chamalières, Lemme Edit-Maison, 2021, p. 53 – 63.

Si l'essentiel des remplacements de responsables publics décidés par le Comité de législation en l'an III se fait sur des critères de compétence, de républicanisme et de vertu civique (voir chap. V), il n'est pas rare que le Comité soit sollicité dans une optique explicitement politique, afin d'éloigner de potentiels « ennemis » de la Convention. En effet, le Comité, à la demande de la Convention, est sollicité, dès l'été 1794, pour lutter contre les « terroristes » et les « agents de Robespierre ». En cela, il participe à la création d'un contre-imaginaire de la terreur et au processus d'auto-absolution de la Convention thermidorienne. Plusieurs exemples illustrent cette dynamique.

Le 19 vendémiaire (10 octobre), à la suite d'une pétition de la société populaire de Livry qui dénonce le fait que parmi les administrateurs de la ville, « les continuateurs de Robespierre élèvent la voix et appellent le système de terreur », l'Assemblée demande à son Comité de législation de procéder à la réorganisation de la municipalité et du conseil général de la commune<sup>1075</sup>. Il s'agit de lutter contre les administrateurs qui, aux dires de la pétition, dénoncent « l'aristocratie et le modérantisme » de la Convention, craignant qu'elle ne perde la Révolution après avoir contribué à la chute d'un « pilote de la trempe de Robespierre. » En demandant à son comité d'évincer ces « continuateurs de Robespierre », qui défendent le retour de la terreur, la Convention affirme que cette terreur est une notion qu'elle récuse, une politique imputée à Robespierre seul. Elle ouvre la voie à un dédouanement collectif, comme le suggérait Lindet dans son rapport présenté le dernier jour des sans-culottides. Ces demandes, régulièrement présentées au Comité de législation à partir du moment où il se voit chargé de recomposer les autorités administratives, lui permettent de s'affirmer comme arbitre non pas uniquement de la compétence des agents au service de la Convention, mais aussi de leur fidélité et de leur soumission au nouvel ordre thermidorien. Ainsi, le 4 pluviôse an III (23 janvier 1795), la Convention renvoie à son Comité de législation la proposition de rayer le dénommé Adam, juré du tribunal révolutionnaire. Celui-ci est accusé d'être « un agent de Robespierre, qui a encore professé ses principes

---

<sup>1075</sup> Décret du 19 vendémiaire an III (19 octobre 1794) qui charge le Comité de législation de procéder à la réorganisation de la commune de Livry. *Coll. Baudouin*, vol. 54, p. 120.

après la mort de son maître<sup>1076</sup> ». L'image d'un Robespierre « tyran », seul responsable de la politique de l'an II, se dessine dans ses pétitions et reflètent la volonté des Conventionnels thermidoriens : dénoncer un homme et un « système » pour mieux se dédouaner.

Aux côtés des deux autres comités de gouvernement, le Comité de législation est aussi sollicité, à partir de l'automne, pour lutter contre les jacobins, d'abord parisiens, et ce même en dehors des administrations qui sont sous sa tutelle.

À l'automne, le 13 vendémiaire an III (4 octobre 1794) les députés Pelet et Thirion demandent que les membres de la Convention nationale ne puissent être d'aucune société, afin de préserver l'union et la concorde. Cette proposition, un temps dénoncée par le montagnard Crassous, est reprise et amplifiée par Dubois-Crancé qui en profite pour lancer une attaque en règle contre le Club des jacobins, accusé de soutenir la révolte de Marseille et de parler contre la Convention<sup>1077</sup>. Au terme des échanges, son point de vue l'emporte. La Convention, « considérant que la société des jacobins n'a point été épurée des membres qui, avant la nuit du 9 au 10 thermidor, partageaient les principes de Robespierre », décrète que ses trois comités de salut public, de législation et de sûreté générale réunis lui feront incessamment un rapport sur les moyens de régénérer cette société « jadis si utile à la République »<sup>1078</sup>. Les comités n'ont cependant pas le temps de produire ce rapport. Lors de la séance du 21 brumaire an III (11 novembre 1794), l'Assemblée apprend en effet la formation d'un attroupement menaçant autour du club. Sans attendre, elle charge ses quatre comités : de salut public, de législation, de sûreté générale et militaire, de prendre des mesures fermes contre ces attroupements. Dans la nuit, les comités réunis décident de suspendre les séances de la société et de fermer la salle des Jacobins. Présentées dès le lendemain par Laignelot, alors membre du comité de Sûreté général, les décisions des comités sont acceptées sous les applaudissements et conduisent à la fermeture *sine die* du club de la rue Saint-Honoré<sup>1079</sup>.

---

<sup>1076</sup> Décret du 4 pluviôse an III (23 janvier 1795) qui renvoie au Comité de législation la proposition tendant à ce que le nommé Adam (de Metz), qui a été porté sur la liste des jurés du tribunal révolutionnaire, en soit rayé. *Coll. Baudouin*, vol. 58, p. 32.

<sup>1077</sup> *Archives parlementaires*, t. 98, p. 291-294, séance du 13 vendémiaire an III (4 octobre 1794).

<sup>1078</sup> Décret du 13 vendémiaire III (4 octobre 1794) sur la régénération de la société des Jacobins. *Coll. Baudouin*, vol. 54, p. 65.

<sup>1079</sup> *Archives parlementaires*, t. 101, p. 167, séance du 22 brumaire an III (13 novembre 1794).

L'œuvre du Comité dans la lutte contre les jacobins se poursuit après la fermeture du club et passe parfois par des moyens détournés. Le décret du 5 brumaire an III (28 octobre 1794), adopté à la suite d'une motion de Dubois-Crancé, charge le Comité de législation de faire un rapport sur la police des prisons afin « qu'il ne soit plus possible d'abuser du mot conspiration de prisons<sup>1080</sup> ». Ces conspirations imaginaires, particulièrement mises en avant lors des procès d'Hébert, de Danton et au mois de juin 1794, sont alors associées à l'arbitraire et à la négation d'un idéal de justice que la République doit défendre. Dubois-Crancé, en s'attaquant à ces complots qui ont « fait périr un grand nombre de personnes sans les accuser d'autres crimes », cherche probablement à s'en prendre aux anciens membres du Comité de salut public, et notamment à Barère qui s'illustre dans l'exploitation de ces rumeurs<sup>1081</sup>. Mais la Convention, qui n'a pas encore cédé aux sirènes de la discorde, préfère renvoyer à son Comité de législation, bien que l'objectif reste le même : assujettir la police des prisons à la volonté de la Convention, déceler pour mieux les extirper les responsables d'une procédure associée dorénavant à la justice « terroriste ».

Les mesures se font plus fermes encore alors qu'éclatent les premières insurrections de province et que les accusations de « modérantisme » se multiplient contre la Convention. Lors de sa séance du 15 brumaire (5 novembre), l'Assemblée décide de confier à ses trois comités réunis l'étude de la responsabilité des sociétés populaires lorsqu'elles auraient tenu des discours appelant à la révolte et l'insurrection<sup>1082</sup>. Quelques semaines plus tard, le 4 ventôse (22 février), un décret charge les comités de salut public, de sûreté générale et de législation de proposer des mesures répressives contre ceux qui font des rassemblements armés et des provocations au meurtre<sup>1083</sup>. Enfin, le 20 germinal (9 avril) la Convention décide

---

<sup>1080</sup> Décret du 5 brumaire an III (26 octobre 1794) qui charge le Comité de législation de lui faire un rapport sur les prisons. *Coll. Baudouin*, vol. 55, p. 31.

<sup>1081</sup> D'autant que Dubois-Crancé, exclu des jacobins le 11 juillet 1794, n'échappe à l'arrestation qu'avec la chute de Robespierre et de ses proches, le 10 thermidor.

<sup>1082</sup> *Archives parlementaires*, t. 100, p. 425-431, séance du 15 brumaire an III (5 novembre 1794).

<sup>1083</sup> Décret du 4 ventôse an III (22 février 1795) qui charge les comités de salut public, de sûreté générale et de législation, de proposer, dans trois jours, les mesures répressives contre ceux qui ont pris part aux horreurs commises dans les départements de la république, sous la tyrannie qui a existé avant le 9 thermidor, et contre ceux qui font des rassemblements armés et des provocations au meurtre, etc. *Coll. Baudouin*, vol. 59, p. 30.

que les comités réunis feront un rapport sur les moyens à prendre pour désarmer les citoyens qui ont pris part aux horreurs commises sous la tyrannie qui a existé avant le 9 thermidor<sup>1084</sup>. Le Comité de législation est associé à la répression des soulèvements jacobins, mais aussi à la mise en accusation des rouages de la « terreur » telle que décrite par les thermidoriens.

Autre exemple : au cours de sa séance du 7 messidor an III (18 juin 1795), la Convention débat de l'avenir des comités révolutionnaires. Créées en mars 1793, ces institutions avaient pour missions la surveillance des étrangers, des suspects ou encore la délivrance des certificats de civisme. Après Thermidor, elles sont accusées d'avoir été l'un des principaux rouages de la tyrannie<sup>1085</sup>. Si leurs nombres et leurs prérogatives sont drastiquement réduits par la loi du 1er ventôse an III (19 février 1795), la purge des membres associés à la politique de l'an II continue après cette date. Le procès-verbal de la séance note qu'« un membre observe que les principaux agents de la tyrannie qui a pesé sur la France avant le 9 thermidor étaient dans les comités révolutionnaires, centraux, de surveillance et qu'en général les membres de ces comités étaient les grands, les vrais coupables, qu'on pourrait les atteindre en faisant passer pour exemple, aux tribunaux criminels de départements les extraits officiels des divers crimes, dont les monuments où les traces se trouveront sur les registres ou les papiers de ces comités.<sup>1086</sup> » Il est alors décidé que le Comité de législation, en lien avec le Comité de sûreté générale, serait chargé de recevoir les dénonciations contre les députés et de présenter à la Convention un moyen de les sanctionner, « en distinguant le crime d'avec l'erreur ».

Le Comité de législation est par ailleurs associé aux deux décrets de la Convention qui illustrent de la manière la plus paradigmatique une politique de répression antijacobine. Il

---

<sup>1084</sup> Ce rapport est présenté le 10 avril 1795. Il donne lieu à un décret pour le désarmement des hommes connus comme ayant participé aux horreurs commises sous la tyrannie qui a précédé le 9 thermidor. Voir *Coll. Baudouin*, vol. 60, p. 136.

<sup>1085</sup> Maurice Genty, « Comités de surveillance (ou Comités révolutionnaires) », dans Albert Soboul (dir.), *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris, Presses universitaires de France, 2005 (1<sup>er</sup> éd. 1989), p. 258.

<sup>1086</sup> L'extrait de la délibération ainsi que le décret se trouvent dans les archives du Comité en A.N., D/III/343.

s'agit d'une part de la loi du 5 ventôse an III (23 février 1795)<sup>1087</sup> et d'autre part de la loi du 21 germinal an III (10 avril 1795)<sup>1088</sup>, toutes deux rendues sur rapport des trois comités réunis. La première assigne tous les agents « destitués ou suspendus de leurs fonctions depuis le 10 thermidor » à résidence dans les lieux où ils ont exercé leurs fonctions. Ce décret est en outre assorti d'une « obligation de les dénoncer ». Il autorise donc une véritable campagne de stigmatisation contre les figures de l'an II. Le second texte impose le désarmement des hommes « ayant participé aux horreurs commises sous la tyrannie qui a précédé le 9 thermidor ». De manière plus flagrante encore, ce décret les désigne comme suspects et les livre à la vindicte populaire. Suite à ces décrets, des milliers de commissaires, jurés, militants ou fonctionnaires ayant exercé leurs fonctions en l'an II sont ouvertement pointés du doigt, abandonnés comme figures exutoires à une violence populaire qui atteint des sommets avec les massacres du Midi<sup>1089</sup>. Loin de « décréter l'oubli », la Convention, sur rapport des trois comités, fait ici le choix de dessiner, avec ses trois comités, les contours d'un véritable droit à la vengeance<sup>1090</sup>.

La lutte contre le « terrorisme » continue tout au long de l'an III. Au printemps, la Convention se rappelle cependant que le royalisme est un danger presque aussi important. Elle n'hésite pas alors à renvoyer dos à dos « terrorisme » et « royalisme » dans les missions qu'elle confie à son Comité de législation. Le 7 floréal an III (26 avril 1795), l'Assemblée adopte un décret portant que les comités de sûreté générale et de législation présenteront, sous le plus bref délai, un projet de décret sur les moyens de faire poursuivre et punir les

---

<sup>1087</sup> Décret du 5 ventôse an III (23 février 1794) portant que tous membres des administrations de département, de districts, de municipalités, de comités révolutionnaires, etc., qui ont été destitués ou suspendus de leurs fonctions depuis le 10 thermidor, ou dont les fonctions ont été supprimées depuis la même époque, sont tenus de se retirer dans les communes où ils étoient domiciliés. *Coll. Baudouin*, vol 59, p. 36.

<sup>1088</sup> Décret du 21 germinal an III (10 avril 1795) pour le désarmement des hommes connus comme ayant participé aux horreurs commises sous la tyrannie qui a précédé le 9 thermidor. *Coll. Baudouin*, vol. 60, p. 136.

<sup>1089</sup> Voir à ce propos Stephen Clay, « Le massacre du fort Saint-Jean, un épisode de la Terreur blanche à Marseille », dans Vovelle (Michel) (dir.). *Le tournant de l'an III. Réaction et Terreur blanche dans la France révolutionnaire*, Paris, Éditions du C.T.H.S., 1997, p. 569-583.

<sup>1090</sup> Bronislaw Baczko, *Comment sortir de la Terreur ?*, op. cit., p. 206.

« terroristes et royalistes » qui ont attenté à la liberté publique par leurs excès et leurs crimes<sup>1091</sup>.

Cette lutte contre les continuateurs de la terreur, en même temps que contre les fidèles de la monarchie, fait donc bien partie des missions du Comité en l'an III, bien que les rapporteurs des projets soumis à l'étude des trois comités soient souvent issus des deux autres comités de gouvernement. Son action est cependant bien plus explicite dès lors qu'il se voit confier, en brumaire, le rôle de réceptacle des dénonciations contre les Conventionnels. Dans cette mission, ce sont bien ses membres qui montent à la tribune pour présenter les rapports qui conduiront à la mise en arrestation des « derniers montagnards<sup>1092</sup> ».

## B. Le Comité, antichambre de la justice thermidorienne

Comme le rappelle Timothy Tackett, « dans toute l'histoire contemporaine occidentale, il n'existe probablement pas d'assemblée représentative plus décimée que la Convention nationale de 1792 à 1795.<sup>1093</sup> » Cette triste réalité a été bien étayée par Michel Biard, qui démontre le continuum de la violence révolutionnaire de part et d'autre de Thermidor<sup>1094</sup>. En effet, alors que se délite progressivement l'unité de façade forgée autour des événements de Thermidor, la Convention est amenée à examiner le comportement des membres dénoncés, sans s'arrêter à quelques figures emblématiques. Dans cette épuration, le Comité de législation définit la procédure qui conduit à la mise en accusation des Conventionnels (1). Si les archives dont nous disposons sont malheureusement bien silencieuses sur les

---

<sup>1091</sup> Décret du 7 floréal III (26 avril 1795), portant que les comités de sûreté générale et de législation présenteront, sous le plus bref délai, un projet de décret sur les moyens de faire poursuivre et punir les terroristes et royalistes qui ont attenté à la liberté publique par leurs excès et leurs crimes. *Coll. Baudouin*, vol. 61, p. 48. Nous soulignons. Le pronom personnel disparaît d'ailleurs. On ne parle pas de punir les terroristes et les royalistes, mais bien « les terroristes et royalistes », comme si les ennemis de la Convention pouvaient être les deux à la fois.

<sup>1092</sup> Françoise Brunel, « Les derniers Montagnards et l'unité révolutionnaire », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 229, 1977, p. 385-404.

<sup>1093</sup> Timothy Tackett, « Michel Biard, *La liberté ou la mort. Mourir en député, 1792-1795* », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, n° 63-1, 2016/1, p. 229.

<sup>1094</sup> Michel Biard, *La Liberté ou la mort : Mourir en député 1792-1795*, *op. cit.*, p. 21-41.

sentiments des membres du Comité (2), les rapports qu'ils présentent à leurs collègues de la Convention permettent de mettre en lumière la finalité de ces procès (3).

### 1. Une procédure lente et complexe : la loi du 8 brumaire an III (29 octobre 1794).

Si le Comité n'est pas évoqué dans les mesures qui frappent Robespierre et ses proches lors des séances du 9 et 10 thermidor, il est associé aux mesures de répression dès les jours suivants. Ainsi, au cours de la séance du 13 thermidor (31 juillet), l'Assemblée décrète que les députés Joseph Le Bon et David seront mis en état d'arrestation. Elle charge alors son Comité de législation, associé au Comité de salut public pour le premier, au Comité de sûreté générale pour le second, de faire un rapport sur les imputations faites contre ces deux députés<sup>1095</sup>.

Quelques semaines plus tard, la vindicte de Lecointre, dénonciateur acharné, ouvre la porte à une mise en cause d'autres figures de l'an II. En effet, le 12 fructidor an II (29 août 1794), le conventionnel de Seine-et-Oise est le premier à demander que s'ouvre le procès de la responsabilité de certains anciens membres du Comité de salut public. Un temps écartée, sa demande est reformulée le 15 frimaire an III (5 décembre 1794). Son discours ouvre alors le champ pour le procès des « quatre grands coupables » : Barère, Billaud, Collot et Vadier, mais aussi Vouland, Amar et David du Comité de sûreté générale<sup>1096</sup>. Les dénonciations faites contre ces représentants sont renvoyées aux comités réunis. L'Assemblée entre, à l'hiver, en conflit ouvert avec les Montagnards les plus emblématiques de l'an II. L'ouverture d'une procédure contre les anciens membres des comités de l'an II, suivie le 21 nivôse (10 janvier), de la création d'une commission de 21 membres désignée pour examiner les actes de Collot,

---

<sup>1095</sup> Sur la mise en arrestation de David, qui bénéficie d'une relative clémence, voir David Wisner, « Du nouveau sur la première arrestation de David (15 thermidor II-8 nivôse III) », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 289, 1992/2, p. 431-433.

<sup>1096</sup> À la suite de son intervention, la Convention décrète le renvoi à ses trois comités de la dénonciation contre les sept anciens membres des Comités de Salut public et de sûreté générale afin qu'ils préparent un rapport conformément à la loi du 8 brumaire. Les conclusions de ce travail sont présentées le 12 ventôse an III (2 mars 1795).

Billaud, Barère et Vadier peut, a bien des égards, être considéré comme un véritable « signal politique<sup>1097</sup> », un catalyseur qui entraîne un afflux de dénonciations.

Craignant cependant d'ouvrir la porte à une dénonciation plus générale encore, la Convention confie à ses trois comités la mise en œuvre d'une procédure à la fois lente et complexe dont l'objectif est de « garantir la représentation nationale dans les accusations portées contre ses membres ». Il s'agit d'éviter toute dérive, de ne pas donner à ces procès l'apparence d'un second 31 mai. Cette procédure est définie le 8 brumaire an III (29 octobre 1794) sur rapport de Merlin de Douai au nom des trois comités<sup>1098</sup> (voir annexe n°5).

Un certain nombre d'étapes précises se suivent. Dans un premier temps, toute dénonciation contre un représentant du peuple devait être renvoyée aux trois comités réunis de salut public, de sûreté générale et de législation. Les comités étudient ensuite ces dénonciations et décident s'ils doivent en rendre compte à la Convention. Si les trois comités pensent qu'il doit être donné à la suite d'une dénonciation, ils présentent une déclaration commune à la Convention.

Après ce rapport, une commission de vingt-et-un députés est désignée par le sort et fait un rapport sur les faits et les éléments de preuves produites à l'appui. Ce rapport terminé, le décret d'accusation qui interviendrait ne pourrait être rendu qu'après un appel nominal. Enfin, le prévenu pourra faire imprimer et distribuer aux membres de la Convention toutes les pièces qu'il juge utiles à sa défense. Il sera en outre présent lors de la discussion du rapport et sera entendu sur les faits.

Des garde-fous précis et multiples sont donc établis. Juger, oui, mais sans vengeance<sup>1099</sup>. Ces exigences d'un travail en commun, d'une étude de longue haleine, sont d'ailleurs bien

---

<sup>1097</sup> Jean-Baptiste Legoff, « Dénoncer les Conventionnels pendant la Terreur et la Réaction thermidorienne : des logiques et pratiques entre local et national », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 372, 2013/2, p. 92.

<sup>1098</sup> *Archives parlementaires*, t. 100, p. 182-183, séance du 8 brumaire an III (29 octobre 1795). Sur la longue discussion qui précède ce projet, voir *Archives parlementaires*, t.100, p. 129-131, séance du 6 brumaire an III (27 octobre 1794). Appliquée le jour même pour le procès de Carrier, elle ne résiste pas cependant aux purges qui font suite aux événements de prairial et germinal an III.

<sup>1099</sup> Le cas de Lebon, qui peut longuement s'expliquer devant les députés, illustre bien cette logique. Voir Ronen Steinberg, *The Afterlives of the Terror: Facing the Legacies of Mass Violence in Postrevolutionary France*, *op. cit.*, p. 43.

reflétées dans les archives du Comité<sup>1100</sup>. On y trouve des échanges nombreux avec les autres comités de gouvernement, et notamment le Comité de sûreté générale qui reçoit de nombreuses pièces à conviction. Le 13 prairial an III (1<sup>er</sup> juin 1795) ce dernier écrit à son homologue pour lui transmettre diverses lettres au sujet du représentant du peuple Massieu et de préciser : « le Comité vous invite à en tirer tel parti que vous jugerez convenable ». Et le 16 prairial (3 juin) de rajouter trois pièces adressées par le procureur général syndic du département des Ardennes, contre Massieu. « *Elles pourront contribuer à fixer votre opinion sur le compte de ce député* » souligne le Comité de sûreté générale. Autre exemple du 29 prairial (17 juin) : « Le Comité vient de recevoir, citoyen collègue, une dénonciation de plusieurs citoyens de la commune de Besançon contre le représentant Le Jeune pour la conduite qu'il a tenue dans les départements du Doubs, du Jura et de la Haute-Saône ; nous nous empressons de vous les transmettre.<sup>1101</sup> »

À partir du 8 brumaire (29 octobre), c'est au Comité de législation qu'arrive l'essentiel des dénonciations<sup>1102</sup>. Celui-ci agit alors avec grande prudence, en suivant scrupuleusement la procédure établie. D'ailleurs, il faut le souligner dès maintenant, la plupart des députés mis en cause vont être incarcérés sans être jugés, et en fin de compte amnistiés en octobre 1795 (voir *infra*). Le 21 floréal an III (10 mai 1795), une nouvelle étape est franchie. À cette date, la Convention débat (encore) de la réorganisation du gouvernement et de la répartition des pouvoirs entre les trois comités. Inquiet de potentielles entorses à la séparation des pouvoirs, Fréron dénonce avec virulence les deux grands comités : « en dernière analyse, je ne vois dans toutes ces attributions données aux deux comités de gouvernement, que les ressorts d'une tyrannie plus vaste, mieux combinée, plus épouvantable même que celle de Robespierre.<sup>1103</sup> » Cambacérès qui parle après lui présente alors plusieurs dispositions sur le fonctionnement des comités, notamment sur leur mode de réunion, la publicité des séances. Ces dispositions, qui ne concernent que les « trois comités » sont adoptées. C'est à ce moment que son collègue Louvet demande et obtient que l'examen de la conduite des

---

<sup>1100</sup> A.N., D/III/343.

<sup>1101</sup> *Ibid.*

<sup>1102</sup> Jean-Baptiste Legoff, « Dénoncer les Conventionnels pendant la Terreur et la Réaction thermidorienne : des logiques et pratiques entre local et national », *art. cit.*, p. 90.

<sup>1103</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 24, p. 437, 21 floréal an III (10 mai 1795).

Conventionnels soit retiré aux comités. La Convention décrète alors « qu'en aucun cas les Comités de salut public et de sûreté générale ne seront chargés de l'examen de la conduite des représentants du peuple<sup>1104</sup> ». Le Comité de législation est alors chargé, seul, de l'examen des dénonciations et de présenter à la Convention un rapport s'il le juge nécessaire<sup>1105</sup>. Par son travail, le Comité de législation s'affirme ici comme une véritable antichambre de la justice thermidorienne.

Dans ses mémoires, Cambacérès revient sur ce travail lourd de responsabilités. Le Montpelliérain assure que son comité, au sujet des députés mis en cause, « rejeta les dénonciations vagues, repoussa celles qui étaient fausses, et ne proposa point de sévir contre des fautes que l'enthousiasme de la liberté pouvait faire pardonner » et d'ajouter : « si l'avis du Comité avait été suivi, il n'aurait été pris aucune mesure de rigueur. »<sup>1106</sup>

La mansuétude de Cambacérès révèle sa vision d'une justice nécessaire au retour du règne de la loi et de la concorde. Pour lui, il n'apparaît pas nécessaire de ressasser les difficultés ni de multiplier les procès « jugés et non plaidés », comme il eut le courage de le soutenir au sujet de Robespierre. Cette vision est loin de faire l'unanimité. Le 17 frimaire (7 décembre), prenant prétexte de la réintégration attendue des députés girondins, le juriste montpelliérain demande en effet « que l'Assemblée soit indulgente pour l'erreur, et qu'elle décrète un pardon général pour tous les délits contre-révolutionnaires<sup>1107</sup> ». Sa proposition est mal accueillie et les trois comités de gouvernement refusent de s'en occuper.

Cette position équilibrée n'empêche pas les plus vifs reproches d'être émis par les Conventionnels inquiétés. Dans ses mémoires rédigés en exil, Marc-Antoine Baudot, député de Saône-et-Loire plusieurs fois envoyé en mission et décrété d'arrestation en prairial an III, note : « Quel spectacle déchirant nous offrit le Comité de législation envahi par les tigres, s'érigeant en Comité des recherches et d'accusation, mettant chaque jour à mort des

---

<sup>1104</sup> *Ibid.*

<sup>1105</sup> Décret du 21 floréal an III (10 mai 1794) portant qu'en aucun cas les comités de salut public et de sûreté générale ne seront chargés de l'examen de la conduite des représentants du peuple. *Coll. Baudouin*, vol. 61, p. 126.

<sup>1106</sup> Jacques-Régis de Cambacérès, *Mémoires inédits*, t. 1, Paris, Perrin, p. 301.

<sup>1107</sup> *Ibid.*, p. 292.

représentants du peuple »<sup>1108</sup>. Son collègue Laplaigne, président du Comité lorsque le décret d'arrestation est rendu, est évoqué comme un « vieillard proscripteur »<sup>1109</sup>.

## 2. Des archives bien silencieuses

Les archives du Comité contiennent des milliers de pièces, des dizaines de dossiers qui regroupent les documents reçus aussi bien pour accuser les représentants du peuple, que pour les défendre<sup>1110</sup>. Néanmoins, il faut le dire, ces archives déçoivent l'historien. Au fil des pages, on y chercherait en vain une quelconque prise de position du Comité, de ses membres, une réflexion des députés autour de la culpabilité, ou non, de leurs collègues dénoncés. C'est à un méticuleux travail que se livre le Comité. Des milliers de pages sont triées, regroupées, éventuellement annotées, mais aucun avis précis ne filtre<sup>1111</sup>.

Dans sa thèse pour le diplôme d'archiviste-paléographe, Jean-Baptiste Legoff souligne l'existence d'une « chronologie national » de ces dénonciations, essentiellement rédigées par des dénonciateurs qui suivent au quotidien les événements nationaux et « profitent » d'un changement de ton pour faire entendre leur cause<sup>1112</sup>. Les dossiers sont en effet pour l'essentiel alimentés à partir de la fin de l'année 1793, même si le nombre de dénonciations

---

<sup>1108</sup> Voir Marc-Antoine Baudot, *Notes historiques sur la Convention nationale, le Directoire, l'Empire et l'exil des votants* (publiée par M<sup>me</sup> Edgar Quinet, née), Paris, Imprimerie D. Jouaust, 1893. Sur les mémoires des Conventionnels exilés, consulter François Antoine, Philippe Bourdin, Hervé Leuwers et Côme Simien (dir), *Déportations et exils des Conventionnels*, Actes du colloque de Bruxelles, novembre 2016, Paris, Société des études robespierristes, 2018.

<sup>1109</sup> Hostile aux événements des 31 mai-2 juin, Laplaigne avait de nombreuses raisons de s'en prendre aux « derniers montagnards ». Lui-même décrété d'arrestation en l'an II et écroué, il réussit à s'évader en octobre 1793 et fut mis hors la loi par la Convention. Il réintègre l'Assemblée le 18 frimaire an III (8 décembre 1794).

<sup>1110</sup> Voir A.N., D/III/343-359 et A.N., BB/30/30. En DIII, les dossiers sont classés par ordre alphabétique.

<sup>1111</sup> On trouve dans ce fonds de précieux mémoires de défense des Conventionnels, à l'exemple de celui du peintre David, qui, depuis sa prison du Luxembourg, reconnaît avoir été égaré par Robespierre, en partie à cause des mille sollicitudes dont il l'entourait. Il rédige par ailleurs deux lettres au Comité, l'une demandant que soient levées les scellés sur ses biens, car il n'a pas d'argent, autre lettre demandant qu'il n'y ait pas de gardien pour ses effets, car il ne peut le payer.

<sup>1112</sup> Jean-Baptiste Legoff, *Représentants face au peuple. Les dénonciations à l'encontre des Conventionnels pendant la Terreur et la Réaction thermidorienne*, thèse sous la direction de Michel Biard, pour le diplôme d'archiviste-paléographe, École nationale des chartes, 2007, p. 250 – 260.

décroit légèrement dans les premières semaines de l'année 1794, probablement en raison de la grave disette qui touche la France, disette qui fait passer les subsistances, plutôt que l'épuration, au premier plan des préoccupations de l'Assemblée. Le flux se densifie à nouveau au printemps, alors que l'Assemblée décrète le 12 ventôse (5 mars), après une procédure menée tambour battant, l'arrestation immédiate de Collot, Billaud, Barère et Vadier<sup>1113</sup>. Quelques semaines plus tard, les journées de germinal et prairial vont susciter un véritable déferlement de dénonciations et conduire à deux rapports du Comité de législation (voir *infra*).

Les pièces que nous avons pu analyser dans les dossiers constitués par le Comité témoignent d'un réel souci du Comité de s'appuyer sur des éléments de preuves et des faits concrets. Ainsi le dossier du montagnard Joseph-Marie Cusset envoyé surveiller les opérations de l'armée de la Moselle comprend 42 pièces. On y trouve des lettres rédigées par Cusset, des échanges avec Pache alors ministre de la guerre, des mémoires rédigés par des individus l'ayant fréquenté lors de sa mission. En première page de ce volumineux dossier, une plume anonyme a écrit : « De l'analyse de toutes ces pièces, il ne résulte pas la matière d'un reproche contre le représentant Cusset ; il en sort au contraire la preuve qu'il a fait tout ce qui dépendait de lui pour rendre de grands services à la République.<sup>1114</sup> » Le dossier de son collègue Châteauneuf-Randon est lui essentiellement composé de dénonciations peu précises qui se contentent de reprendre les poncifs politiques de l'an III. On retrouve l'évocation de « d'humiliation », du « brigandage » ou encore le « poison corrosif de la calomnie » et les appels à la guerre civile. Il est aisé pour Châteauneuf de répondre alors dans son mémoire justificatif que « la dénonciation n'est que calomnie est sans pièces justificatives », avant de mettre en avant l'ensemble de ses actions au service de la République<sup>1115</sup>. Des lettres de soutien sont par ailleurs versées au dossier, qui reprennent les mêmes formulations vagues. Elles rappellent son « impartialité la plus scrupuleuse », ou encore son « énergie la plus soutenue » et son désir « de rendre justice et vérité ». En fin de

---

<sup>1113</sup> *Ibid.*, p. 256.

<sup>1114</sup> A.N., D/III/345, dossier du représentant Cusset.

<sup>1115</sup> A.N., D/III/345, dossier du représentant Châteauneuf-Randon.

compte, aucun fait concret n'est réellement avancé au fil des pièces. Il n'est pas surprenant, dans ce contexte, qu'aucune poursuite ne soit engagée contre le député.

Dans certains dossiers le Comité, en plus de l'inventaire des pièces, se charge de produire des tableaux pour résumer au mieux les charges qui pèsent sur un conventionnel. Le volumineux dossier de Dupin, dont la conduite est examinée au cours des séances du 21 et 22 thermidor an III (8 et 9 août 1795), est précédé d'une présentation claire qui précise une par une les « charges principales » et en face de chacune de ces charges, le résumé de la défense de Dupin<sup>1116</sup>. Il est intéressant de noter que, si nous avons peu d'éléments sur les avis des titulaires du Comité, cette évocation de charges « principales » — selon quels critères ? — ou encore de résumé — validés par Dupin ? —, témoignent de choix importants faits par les titulaires dans le classement et la présentation des pièces. Choix qui pouvaient très bien orienter les discussions, faciliter ou au contraire fragiliser la défense d'un député mis en cause.

À l'étude de ce fonds, on peut estimer à plus de cent le nombre de députés dont la conduite fait l'objet d'un examen par les membres du Comité de législation<sup>1117</sup>. Certains dossiers, à l'exemple de celui du représentant Crassous, ne contiennent qu'une seule pièce. D'autres en comptent plusieurs dizaines. On trouve parmi les documents conservés une liste de 98 députés, répartis en trois colonnes (en annexe). Celles-ci sont intitulées « noms des représentants en faveur desquels il a été délibéré n'y avoir lieu à plus ample examen » ; « nom de ceux auxquels il a été délibéré d'écrire le 29 messidor pour les entendre et en faveur desquels il a été arrêté de passer à l'ordre du jour » ; « noms de ceux qui doivent être portés à la Convention nationale »<sup>1118</sup>. Cette liste illustre bien le fait que le Comité est habilité à trancher entre ceux dont la conduite sera présentée à la Convention et les cas qui ne seront pas examinés.

Ainsi, si les archives du Comité sont particulièrement silencieuses sur les décisions et sentiments personnels de ses membres, ces listes, cet arbitrage permanent, constituent bien un choix politique. Il faut alors lire les rapports présentés à la tribune, pour mieux saisir à la

<sup>1116</sup> A.N., D/III/346, dossier du représentant Dupin.

<sup>1117</sup> Dans sa thèse Jean-Baptiste Legoff recense 198 noms différents.

<sup>1118</sup> A.N., D/III/343-344.

fois le travail de ces hommes, mais aussi l'évolution de la justice thermidorienne au cours de l'an III.

### 3. Les rapports du Comité à la Convention

Avec la loi du 8 brumaire, ce sont les trois comités qui sont chargés de présenter les rapports à leurs collègues, s'ils décident que les dénonciations sont suffisamment graves et fondées. C'est cette procédure qui est appliquée dans l'examen des dénonciations contre Carrier, ou encore pour les anciens membres du Comité de salut public. En revanche, à partir du 21 floréal (10 mai), le Comité est seul à la manœuvre. Soit qu'il s'agisse d'éviter le risque d'un jugement politique par les comités de gouvernement, soit que l'objectif ait été d'accélérer les procédures alors que les émeutes populaires ébranlent les fondements de la république thermidorienne, l'Assemblée décide de confier à ces députés l'écrasante responsabilité de désigner ceux de leurs collègues dont la conduite justifierait l'arrestation et la mise en accusation.

Or, en ce printemps de l'an III, l'Assemblée qui débat des lois organiques qui doivent mettre en activité la constitution démocratique de 1793, s'apprête aussi à présenter une nouvelle constitution qui devait permettre, selon les mots de Michel Troper, de « terminer la Révolution.<sup>1119</sup> » Dans cette perspective, et comme l'a très bien montré Françoise Brunel, l'objectif des mises en accusation est autant de juger les crimes de l'an II que d'épurer la Convention finissante, d'éloigner les députés vus comme les derniers ferments de la discorde, les derniers obstacles à la réalisation du projet politique thermidorien. Fréron ne dit pas autre chose lorsqu'il s'exprime, le 12 germinal (1<sup>er</sup> avril), au sujet des émeutiers et de leurs soutiens : « ils ont cru noyer dans le sang la révolution du 9 thermidor ; mais non, elle va recevoir *son complément*<sup>1120</sup> ». Il s'agit bien de purger une deuxième et dernière fois la Convention alors que la volonté d'exclure certains membres, de les condamner et donc de les rendre inéligibles, s'impose peu à peu. À cette date, comme le souligne Sergio Luzzato,

---

<sup>1119</sup> Michel Troper, *Terminer la Révolution, la Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006.

<sup>1120</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 24, p. 120, séance du 15 germinal an III (4 avril 1795). Nous soulignons.

« les Conventionnels choisissent donc la vieille tactique de l'épuration plutôt que de s'en remettre à l'application du "code" qu'ils ont mis au point en brumaire<sup>1121</sup> ». C'est donc bien une procédure exceptionnelle qui est mise en place ; une justice certes improvisée, ponctuelle, mais aussi politique et dont le Comité de législation est la cheville ouvrière.

Ce choix d'une justice politique, c'est-à-dire de l'instrumentalisation de procédures judiciaires à des fins politiques, est particulièrement visible dans les rapports que présente le Comité de législation lors de la séance du 13 prairial (1<sup>er</sup> juin), puis du 21 thermidor (8 août), soit quelques jours après les violentes émeutes qui secouent la capitale. Ces deux rapports font suite à un décret adopté le 5 prairial an III (24 mai 1795), à la demande du réacteur Dumont. Ce décret charge le Comité d'enquêter et de faire un rapport sur les représentants accusés « d'avoir fait couler le sang innocent, ou commis des dilapidations dans les missions qui leur ont été confiées. »

**a. Le rapport du 13 prairial an III (1<sup>er</sup> juin 1795).**

Le premier rapport est présenté par Durand-Maillane, au nom du Comité de législation. Celui-ci commence sa présentation en rappelant que le Comité n'a pas été chargé de donner ni un avis ni ses conclusions. Ses membres n'ont, d'après lui, pas délibéré, rien arrêté, mais se sont uniquement chargés de transmettre à l'Assemblée un « tableau fidèle » des faits dénoncés. Prudemment, le député des Bouches-du-Rhône annonce que ce sera à la Convention de faire son choix<sup>1122</sup>.

Par la suite, le rapporteur évoque les méthodes de travail de son comité face aux très nombreuses dénonciations reçues. L'Assemblée ayant demandé de faire un rapport sur les dénonciations contre les représentants accusés d'avoir « fait couler le sang innocent », le Comité a considéré comme « sang innocent » la mort de toute personne hors des formes prévues par la loi. Durand-Maillane ajoute que ses collègues et lui-même n'ont pas cru devoir

---

<sup>1121</sup> Sergio Luzzatto, *L'Automne de la révolution, luttes et cultures politiques dans la France thermidorienne*, Paris, Honoré Champion, 2001, p. 63.

<sup>1122</sup> Durand-Maillane ne manque d'ailleurs pas de se « couvrir », en rappelant qu'il « répugnait à son cœur de se charger de ce rapport » mais aussi que, depuis longtemps, il souffrait « des torts que certains de nos collègues faisaient par leur conduite à la représentation nationale ».

totallement s'astreindre à la lettre du décret du 5 prairial. Ils ont en effet pris l'initiative d'élargir le champ d'accusation. Le rapporteur, canoniste de formation, précise avoir pris en compte d'autres crimes, à l'image de la « réquisition forcée de filles et de femmes », crime « d'une immoralité inouïe qui sape par sa base un gouvernement fondé principalement sur les bonnes mœurs des citoyens ».

Il s'ensuit alors une longue présentation des pièces justificatives, résumées ou lues, pour chaque député mis en cause. L'étude de ces pièces permet de montrer que ce rapport du 13 prairial est bien loin de la simple « présentation des faits » voulue par Durand-Maillane. Peu nombreux, souvent brièvement résumés, ces documents ont été plutôt choisis pour cibler les députés montagnards.

**Tableau n° 1 :** Liste des députés dont la conduite est examinée au cours des séances du 13 prairial an III et pièces produites par le rapporteur.

Député mis en cause	Pièces produites par le Comité
Dartigoeyte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dénonciation du conventionnel Joachim Perez</li> <li>- Procès-verbaux de la société populaire d'Auch</li> </ul>
Sergent	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Déclaration d'un vétéran de la garde assurant l'avoir entendu prononcer des propos séditieux le 1<sup>er</sup> prairial</li> <li>- Circulaire du Comité de surveillance de la commune de Paris, signée par Sergent, appelant au massacre des prisonniers.</li> <li>- Dénonciations pour vol et enrichissement personnel</li> </ul>

Maure	- Accusation verbale du député Civérac
Mallarmé	- Dénonciations individuelles
Javogues	- Lettre de dénonciation d'une commune du Puy-de-Dôme
Milhaud et Guyardin	- Arrêtés signés en commun avec Guyardin - Lettre aux jacobins de Paris
Jean-Baptiste Lacoste et Baudot	- Lettres de dénonciation remises au Comité de législation
Monestier	- Lettres de dénonciation remises au Comité de législation
Lejeune	- Accusation des administrateurs du district de Besançon
Alard	- Lettres de dénonciation remises au Comité de législation

À l'étude de ces pièces, un fossé béant apparaît entre la prudence affichée par Durand-Maillane et les dénonciations sinon à l'emporte-pièce, du moins légères, présentées par la suite.

Dartigoeyte ou encore Lejeune, sont ainsi décrétés d'arrestation alors qu'une seule dénonciation est retenue par le Comité<sup>1123</sup>. Sergent est décrété d'arrestation pour son rôle supposé dans les émeutes de prairial. Dugué d'Assé<sup>1124</sup>, qui prend la relève de Durand-Maillane, ne présente dans les cas de Mallarmé ou des missionnaires Jean-Baptiste Lacoste et Baudot, qu'une synthèse de lettres remises au Comité. Les faits sont nombreux, mais

<sup>1123</sup> Le dossier de Dartigoeyte, conservé en A.N., D/III/346 compte pourtant près de quarante pièces, mais essentiellement des dénonciations vagues, des incriminations qui n'apportent pas d'éléments de preuves.

<sup>1124</sup> Jacques-Claude Dugué d'Assé, député de l'Orne, compte parmi les représentants réintégrés le 18 frimaire an III (8 décembre 1794).

ressemblent davantage à une dénonciation vague reprenant les poncifs du conformisme politique de l'an III<sup>1125</sup>. Mallarmé est ainsi accusé de « n'avoir jamais rien payé » au cours de ses déplacements<sup>1126</sup>. On peut difficilement imaginer qu'il soit le seul député en mission à avoir procédé de la sorte. On est loin des preuves irréfutables, du « tableau fidèle », que Durand-Maillane s'était engagé à présenter. Parfois, les accusations n'arrivent même pas à convaincre. L'Assemblée passe ainsi à l'ordre du jour sur les accusations contre Milhaud et Guyardin, et renvoie à son comité le cas de Maure qu'elle juge insuffisamment étayé. Même Legendre, pourtant ardent réacteur, est obligé de reconnaître qu'il faut que « la Convention soit sévère, mais il faut également qu'elle soit juste » et d'ajouter au sujet de Maure : « il n'y a ici qu'une déposition, et si, sur l'attestation d'un seul homme, le Convention se permettait de faire arrêter ses membres, il ne résulterait que très souvent la haine et les vengeances particulières détermineraient de pareilles mesures. <sup>1127</sup> »

Par ailleurs, la lecture des pièces laisse systématiquement place à de vifs débats, parfois pathétiques, à l'exemple des attaques du député Dentzel, député du Bas-Rhin, portées contre Lacoste et Baudot, le premier accusant Lacoste de porter une chemise qu'il lui aurait dérobée au cours de sa mission dans son département frontalier<sup>1128</sup>. Ce sont davantage ces accusations formulées en séance qui emportent la décision et les pièces proposées par le Comité ne sont que rarement commentées. En prairial, elles ne semblent donner qu'un « voile de légitimité » aux attaques ciblées contre les montagnards.

Certes les membres du Comité n'ont eu que quelques jours pour préparer ces rapports, mais des dénonciations leur arrivaient depuis thermidor. L'étude de ce premier rapport semble bien confirmer les thèses de Françoise Brunel qui voit dans l'épuration de l'an III une chasse aux « boucs émissaires » davantage qu'une œuvre de justice<sup>1129</sup>. À la fin de la journée et au terme de la présentation de rapports assez succincts, neuf députés, tous montagnards, sont décrétés d'arrestation, bien qu'aucun ne soit finalement mis en jugement. La question

---

<sup>1125</sup> Dugué d'Assé accuse ainsi Mallarmé « d'avoir fait périr des innocents », volé des croix d'or et d'argent, mis en réquisition tout ce qui lui plaisait pour sa table ou encore de « n'avoir jamais rien payé ».

<sup>1126</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 24, p. 1038, séance du 18 prairial an III (13 septembre 1795).

<sup>1127</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 24, p. 603, séance du 15 germinal an III (4 avril 1795).

<sup>1128</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 24, p. 1045, séance du 18 prairial an III (13 septembre 1795).

<sup>1129</sup> Françoise Brunel, « L'épuration de la Convention nationale en l'an III », *op. cit.*, p.16.

d'un procès n'est pas abordée, pas plus que la question d'une éventuelle procédure judiciaire qui viendrait définir les formalités nécessaires qui permettraient d'y aboutir. La répression, bien que ciblée, se veut paisible, comme le montre plus encore le rapport présenté en août 1795.

**b. Le rapport du 21 et 22 thermidor an III (8 et 9 août 1795).**

Le second rapport a lieu les 21 et 22 thermidor (8 et 9 août). Le travail du Comité de législation est présenté par Girot-Pouzol, Bézard et Génissieu. Si ce sont les députés montagnards qui sont visés (Laignelot, Lefiot, Lequinio, Lanot, Bô, Dupin, Laplanche, Chaudron-Rousseau, Fouché, Piorry et Massieu sont décrétés d'arrestation, ce rapport reflète un changement dans le climat politique thermidorien. L'heure n'est plus à la « continuation » des purges de Thermidor, les accusations sont davantage étayées et les accusés invités à se défendre.

Comme Durand de Maillane avant lui, Girot-Pouzol commence son rapport en rappelant qu'il n'a pas été demandé à son comité de prononcer des « mesures de rigueur », mais bien de faire connaître les dénonciations qui visent plusieurs représentants du peuple. Il assure ensuite à ses collègues que le Comité a procédé à un véritable travail d'enquête pour vérifier les faits et écarter les dénonciations calomnieuses et qu'il a « voué au mépris » les dénonciations envoyées sous le « voile de l'anonyme<sup>1130</sup> ». Il confie ensuite la parole à son collègue Bézard, chargé de présenter les pièces contre les représentants du peuple. Nous les avons ici aussi regroupées sous forme de tableau.

**Tableau n° 2 :** Liste des députés dont la conduite est examinée au cours des séances du 21 et 22 thermidor an III et pièces produites par le rapporteur.

Député	Pièces produites par le Comité
--------	--------------------------------

<sup>1130</sup> Réimpression de *l'Ancien Moniteur*, vol. 25, p. 1301, séance du 25 thermidor an III (13 septembre 1795).

## Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Laignelot et Lequinio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dénonciation de la commune de Rochefort</li> <li>- Une lettre de dénonciation accusant de vol de numéraire</li> <li>- Mémoire justificatif de Lequinio</li> </ul>
Lanot	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deux dénonciations de citoyens de la commune de Brive</li> <li>- Défense de Lanot auprès du Comité de législation</li> </ul>
Lefiot	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un arrêté signé de sa main</li> </ul>
Dupin	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lettres de dénonciations</li> </ul>
Bô	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dénonciation de la commune de Reims</li> <li>- Dénonciations de citoyens du Lot</li> <li>- Mémoire justificatif de Bô</li> </ul>
Piorry	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une lettre de Piorry à la société populaire de Poitiers</li> </ul>
Massieu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dénonciation des autorités constituées du département des Ardennes et des citoyens de Sedan</li> </ul>
Chaudron-Rousseau	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lettre de dénonciation de citoyens du département de l'Aude</li> </ul>
Laplanche	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dénonciation des autorités constituées du département de la Nièvre et de la commune de Nevers</li> </ul>
Fouché	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Procès-verbaux des séances publiques de différentes administrations et des propositions faites par Fouché</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lettres de Fouché aux administrateurs de la Nièvre</li> <li>- Mémoire de défense adressé par Fouché au Comité de législation</li> </ul>
--	--

Ce deuxième rapport est bien différent du travail présenté en prairial. Les pièces produites y sont plus nombreuses. On ne trouve pas de synthèse, d'amas de faits épars comme ce fut le cas quelques semaines plus tôt. Au contraire, les documents sont présentés avec prudence, les droits des mis en cause sont davantage respectés. Ainsi, Piorry est certes décrété d'arrestation sur la base d'une lettre qu'il a écrite, et dans laquelle il appelle les « vigoureux sans-culottes » à « tout briser, tout renverser, tout incendier, tout déporter, tout renfermer, tout guillotiner, tout régénérer », mais il a l'occasion de présenter sa défense et reconnaît avoir écrit la lettre<sup>1131</sup>. Dans le cas de Lefiot, Bézard souligne que ses membres ont jugé nécessaire de soumettre à l'Assemblée un arrêté envoyant au Tribunal révolutionnaire quatre signataires d'une lettre des citoyens de Montargis exprimant, le 29 juin 1792, leur soutien au roi après la journée révolutionnaire du 20 juin<sup>1132</sup>. Il insiste cependant sur le fait qu'il n'est parvenu au Comité aucune autre dénonciation<sup>1133</sup>. De même, au sujet de Bô, Génissieu annonce que le Comité n'a reçu certaines pièces que la veille, et qu'il n'a donc pas pu ni les examiner, ni entendre les députés mis en cause. Néanmoins, avec l'approbation de ses collègues, il quitte la séance pour chercher les documents en question. Autre exemple : dans le cas de Massieu, accusé pour des faits arrivés lors d'une mission effectuée dans les Ardennes aux côtés de ses collègues Hentz, Bô et Levasseur, Génissieu semble endosser la robe de l'avocat lorsqu'il précise, au sujet des méfaits, « qu'il était possible que ses trois autres collègues en aient été les principaux auteurs », et d'ajouter que le Comité n'a reçu

<sup>1131</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 25, p. 1303, séance du 25 thermidor an III (11 septembre 1795).

<sup>1132</sup> On retrouve dans les archives du Comité des lettres des « veuves des victimes de Lefiot », A.N., D/III/352.

<sup>1133</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 25, p. 1303, séance du 25 thermidor an III (11 septembre 1795).

qu'une seule pièce qui vise explicitement Massieu<sup>1134</sup>. Le même rapporteur souligne au sujet de Chaudron-Rousseau : « je vous observe maintenant que Chaudron-Rousseau n'étant point encore de retour de sa dernière mission, nous n'avons pu lui communiquer ces dénonciations ni recevoir sa défense. <sup>1135</sup>» Enfin, au sujet de Noël Pointe, dénoncé par les autorités de la Nièvre, Génissieu précise que, si les documents qu'il a en sa possession laissent penser qu'un rapport sur le député est nécessaire, il ne le fera qu'à une séance ultérieure, car le Comité n'a pas encore pu l'entendre sur les dénonciations faites contre lui<sup>1136</sup>.

Les principaux mis en cause, lorsqu'ils sont présents, sont en effet invités à s'exprimer. Ils ont pu aussi adresser des mémoires au Comité, ainsi que des réponses détaillées aux accusations qui les visent<sup>1137</sup>. On trouve dans les archives du Comité le mémoire de défense et les attestations adressées par Fouché<sup>1138</sup>. Dupin, dénoncé pour son rôle dans le procès des fermiers généraux<sup>1139</sup>, produit plusieurs lettres pour répondre point par point aux accusations de ses détracteurs. Lequinio, Lanot et Bô envoient également des mémoires justificatifs au Comité, mémoires qui sont cités ou synthétisés par Bézard lors de la séance du 21 thermidor.

Ce rapport semble préparé avec beaucoup plus de soin et de mesure. L'atmosphère politique a changé. Les députés mis en cause trouvent des défenseurs. Tallien ou encore Legendre parlent même en faveur de Fouché ! Ce travail du Comité reflète bien la temporalité des luttes politiques qui secouent la Convention en l'an III. Loin des inquiétudes et des aspirations à la vengeance qui marquent les mois de germinal et prairial, l'Assemblée cherche avant tout à assurer le vote de la Constitution, à clore la Révolution. D'ailleurs, aucun de ces députés ne sera jugé. Ce n'était probablement pas l'intention de la Convention.

---

<sup>1134</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 25, p. 1316, séance du 27 thermidor an III (13 septembre 1795).

<sup>1135</sup> *Ibid.*, p. 1317.

<sup>1136</sup> Ce rapport n'a jamais été présenté.

<sup>1137</sup> Sur ces mémoires, voir Lise Andries, « Récits de survie : les mémoires d'autodéfense pendant l'an II et l'an III » dans Jean-Claude Bonnet (dir.), *La Carmagnole des Muses. L'homme de lettres et l'artiste dans la Révolution*, Paris, Armand Colin, 1988, p. 261-275.

<sup>1138</sup> A.N., D/III/352.

<sup>1139</sup> A.N., D/III/346.

L'échec récent de l'expédition de Quiberon a entre-temps réactivé la menace royaliste et rappelé la nécessité de concorde face aux dangers extérieurs, alors que se profile déjà la transition vers le Directoire.

Quelques jours plus tard en effet, le 26 octobre 1795 (4 brumaire an IV) la Convention décrète définitivement l'oubli et proclame l'amnistie pour les « faits purement relatifs à la révolution ». La Constitution adoptée, il s'agit dès lors de rétablir, selon les mots de Génissieu lors de la dernière séance de cette tumultueuse assemblée, « union, amitié, concorde entre tous les Français » pour sauver la République<sup>1140</sup>.

Au cours de l'an III, le Comité, s'est montré un appui considérable de la Convention thermidorienne. À la croisée de la justice et du politique, ces décisions permettent de liquider à peu de frais l'héritage de la terreur et de consolider la place des « hommes nouveaux » aux dépens des derniers Montagnards<sup>1141</sup>. Le Comité s'affirme comme force politique, d'autant qu'il œuvre également à la mise en place d'une politique de réparation envers certaines « victimes » de l'exception.

### III. Réparer : les droits de certaines victimes

Au printemps puis à l'été 1795, un ensemble de décisions de la Convention vient consacrer le rôle du Comité de législation dans les dispositifs de conciliation et de réparation de l'an III. En effet, devant l'afflux de demandes et de pétitions, l'Assemblée confie à son comité la lourde tâche d'arbitrer le crime d'avec l'erreur. Celui-ci devient alors une véritable « chambre des requêtes » à l'écoute de ceux et celles qui se présentent comme les victimes des lois d'exception de 1793 et de l'an II (A). Au travers de ces arrêtés, il peut mettre en œuvre une politique réparatrice équilibrée, comme en témoigne la question des biens confisqués réclamés par les familles des « victimes » (B).

---

<sup>1140</sup> Bronislaw Baczko, « Briser la guillotine. Une amnistie thermidorienne », *Crime, Histoire et Sociétés*, vol. 8, n°2, 2004, p. 5-31.

<sup>1141</sup> Françoise Brunel, « Les derniers Montagnards et l'unité révolutionnaire », *Annales historiques de la Révolution française*, art. cit., p. 385-404.

## A. Arbitrer le crime d'avec l'erreur : le Comité et la révision de la justice d'exception

Le Comité de législation n'est pas uniquement sollicité lorsqu'il s'agit de définir l'avenir des grandes mesures « emblématiques » de l'exception politique. Au cours de l'an III, des milliers de pétitions affluent à la Convention. Leurs auteurs, individuels ou collectifs, demandent la révision de procès, la suspension d'une peine, l'absolution d'un proche. Seule, la Convention ne peut répondre à cette multitude de cas. Pour y faire face, l'Assemblée décide progressivement de confier au Comité de législation un rôle d'arbitre dans la révision de cette justice du quotidien. Le Comité est la cheville ouvrière de nombreux décrets d'annulation pris par la Convention (1). Ses rapports contribuent à imposer le rôle conciliateur du Comité qui, le 29 nivôse, se voit finalement confier la capacité de trancher seul sur ces décisions de justice (2). Le Comité devient à ce titre un véritable arbitre des décisions de 1793 et de l'an II, à l'écoute des voix de certaines « victimes » (3).

### 1. Le Comité, cheville ouvrière des décrets d'annulation en l'an III

Si la pratique qui consiste, pour l'Assemblée, à annuler des jugements rendus dans une affaire particulière ne naît pas avec la période thermidorienne<sup>1142</sup>, ces décisions vont connaître un essor considérable, alors qu'affluent les pétitions et que se succèdent les rapports du Comité de législation.

Ainsi, dès le 9 thermidor, la Convention, sur rapport de son Comité de législation, annule deux décisions du tribunal criminel du département du Bas-Rhin et du tribunal criminel du département de Seine-et-Oise concernant des personnes accusées de menées contre-

---

<sup>1142</sup> Jean-Louis Halpérin, « Les décrets d'annulation des jugements sous la Convention », dans *La Révolution et l'ordre juridique privé, rationalité ou scandale ? op. cit.*, p. 457-468. Comme le souligne Jean-Louis Halpérin, cette pratique de la Convention relève d'une justice « extraordinaire » tant elle entre en contradiction avec le principe de la séparation des pouvoirs et la loi du 27 novembre - 1<sup>er</sup> décembre 1790 qui chargeait le Tribunal de cassation d'annuler les jugements contraires aux lois. La pratique des décrets d'annulation est également mentionnée dans Paul Bastid, *le gouvernement d'assemblée*, Paris, Éditions Cujas, 1956, p. 159 et dans Michel Lesage, *Les interventions du législateur dans le fonctionnement de la justice*, thèse, Paris, 1960, p. 34-37.

révolutionnaires<sup>1143</sup>. Deux jours plus tard, le lendemain de la mort de Robespierre, Merlin de Douai prend la parole pour dénoncer l'injustice qui frappe les citoyens de Strasbourg. Plusieurs pétitions font en effet état de mesures infondées et disproportionnées prises par le tribunal criminel de l'armée du Rhin érigé par Saint-Just et Le Bas<sup>1144</sup>. Merlin souligne que dans ces décisions, les droits élémentaires des accusés n'ont jamais été respectés. Ainsi, un premier jugement est selon lui non avvenu, car l'accusé n'a été ni assigné ni entendu devant ses juges qui n'ont d'ailleurs même pas signé le jugement final. En prononçant l'annulation de ces décisions, il s'agit pour le jurisconsulte de mettre en œuvre une « réparation » rapide dans cette région des confins qui a témoigné de son attachement à la République, de veiller aussi, comme le souligne Hervé Leuwers, à ce que le gouvernement révolutionnaire ne soit pas une « négation du droit »<sup>1145</sup>. Au terme de son rapport, les deux décisions sont effectivement annulées. Dans les semaines suivantes, la Convention annule douze autres jugements rendus par ce tribunal<sup>1146</sup> et, de cette manière, montre clairement sa volonté de mettre fin aux non-respect de la procédure de la justice révolutionnaire.

Par la suite, entre thermidor an II et nivôse an III, ces décrets d'annulation se multiplient. Le plus souvent sur rapport du seul Comité de législation, ils viennent annuler des affaires « jugées révolutionnairement », c'est-à-dire par le Tribunal révolutionnaire, mais aussi par les tribunaux criminels de départements, par les tribunaux militaires, ou par les tribunaux ou commissions révolutionnaires *ad hoc*. Ils permettent à la Convention de revenir sur les décisions de justice de l'an II, pour mieux condamner la violation des droits. L'exemple le plus

---

<sup>1143</sup> Décret du 9 thermidor an II (27 juillet 1794) qui annule l'instruction faite au tribunal criminel du département du Bas-Rhin contre Georges-François Rengné, Augustin Hugard et Louis Widt, et contre Michel Marx ainsi que, le même jour, Décret qui annule le jugement du Tribunal de cassation, du 24 messidor ; celui du tribunal criminel du département de Seine-et-Oise, qui condamne Giquet à la peine de mort, ainsi que les déclarations de jurés qui ont précédé le jugement ; renvoie Giquet par-devant le tribunal criminel du département de l'Oise. *Coll. Baudouin*, vol. 52, p. 78.

<sup>1144</sup> Le premier cas évoqué concerne ainsi un commerçant condamné à 15 000 livres d'amende pour la vente, par l'un de ses commis, de deux onces de rhubarbe au-dessus du maximum.

<sup>1145</sup> Hervé Leuwers rappelle le rôle de Merlin de Douai qui, de part et d'autre de Thermidor, fait annuler de nombreux décrets. Voir Hervé Leuwers, *Un juriste en politique. Merlin de Douai*, Arras, Artois Presses Université, 1996, p. 175.

<sup>1146</sup> Décrets des 4, 5, 6 fructidor an II (21, 22, 23 août 1794), 27 et 29 vendémiaire an III (18 et 20 octobre 1794), 3, 27 et 29 nivôse an III (22 décembre 1794, 16 et 18 janvier 1795), 15 floréal an III (4 mai 1795), 21 et 22 prairial an III (9 et 10 juin 1795).

éloquent est peut-être la pétition de la citoyenne Marteau, veuve Loizerolle, présentée par le Comité à l'Assemblée le 14 pluviôse an III (2 février 1795). Cette pétition est l'occasion pour le Comité de corriger une grave erreur judiciaire. En effet, à la suite d'un amalgame et une enquête trop rapide, c'est le père Loizerolle, et non son fils, qui est arrêté puis condamné à mort par jugement du Tribunal révolutionnaire du 8 thermidor an II, puis exécuté (26 juillet 1794).<sup>1147</sup> La Convention réhabilite le mort, décrète la décision « non avenue » et restitue à la veuve tous ses biens confisqués.

Alors que ces procédures se multiplient, l'étude des *Archives parlementaires* comme des procès-verbaux de l'Assemblée témoigne de l'établissement d'une véritable procédure qui se met en place pour ces décrets d'annulation, procédure que l'on pourrait même qualifier de « routine » tant les propositions du Comité de législation finissent par être reprises sans contradiction.

Cette procédure d'annulation débute par une pétition individuelle souvent appuyée par des témoignages. Saisie de cette pétition, la Convention suspend la procédure en cours sans se prononcer sur le fond et renvoie à son Comité de législation, parfois épaulé par le Comité de sûreté générale, pour lui présenter un rapport. Le Comité va ensuite, comme à son habitude, enquêter, c'est-à-dire obtenir des renseignements et des témoignages sur les faits dénoncés<sup>1148</sup>. Un rapporteur présente ensuite son travail ainsi qu'un projet de décret. Régulièrement sollicité, le Comité de législation s'impose alors comme une véritable « chambre des requêtes »<sup>1149</sup> de la justice de l'an III, on pourrait même parler de « comité de

---

<sup>1147</sup> Décret du 14 pluviôse an III (2 février 1795) portant que le jugement du tribunal révolutionnaire du 8 thermidor est réputé non venu à l'égard de Jean Simon Loizerolle ; qu'il n'y a lieu à la confiscation des biens dépendant de la succession ; que les scellés et séquestres qui pourraient avoir été mis seront levés sur-le-champ. *Coll. Baudouin*, vol. 58, p 96.

<sup>1148</sup> Ainsi, le 6 fructidor an II (2 septembre 1794), suite à un décret de la Convention qui sursoit au jugement de Jean Roblin, receveur des droits d'enregistrement et des domaines nationaux à Senlis, le Comité va prendre contact avec les tribunaux des districts de Senlis et de Crepy, qui l'ont condamné ainsi qu'avec les administrations du district de Senlis et du département de l'Oise. *Archives parlementaires*, t. 96, p. 201, séance du 16 fructidor an II (2 septembre 1794).

<sup>1149</sup> La chambre des requêtes est un bureau du Tribunal de cassation, créée par la loi des 27 novembre et 1<sup>er</sup> décembre 1790. Son rôle est d'examiner et de juger l'admission des pourvois. Pour Le Chapelier, qui défendit sa création, sa finalité était de d'éviter un afflux de requêtes inutiles et de gagner du temps dans l'examen des demandes. Voir à son sujet Jean-Louis Halpérin, *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution (1790 – 1799)*, *op. cit.*, p. 73 et, sur le site internet de la Cour de cassation, « La chambre des

cassation », tant les formulations choisies pour les projets de décret correspondent au style que l'on retrouve dans les jugements du Tribunal : « déclare nul et comme non venu », « casse et annule »<sup>1150</sup>...

Par ailleurs, lors de sa séance du 5 pluviôse (24 janvier), le Comité de législation décide que toutes les pièces produites avec les pétitions ou lors des enquêtes du Comité seront cotées et paraphées par le rapporteur et mentionnées dans l'arrêté pris par le Comité. Afin de se prémunir contre toute accusation d'arbitraire, il est en outre décidé que ces arrêtés devront être signés par au moins neuf membres. Une fois la décision prise, c'est à la commission des administrations civiles, polices et tribunaux de les faire exécuter.

Enfin, tous les arrêtés seront pris selon un modèle prédéfini qui se présente de la manière suivante :

« Le Comité de législation délibérant, en vertu de la loi du 29 nivôse an III

Vu, 1° la pétition présentée le..... par ..... qui demande...

2° L'expédition en forme de jugement rendu le..... par.... qui condamne à....

3° Toutes lesdites pièces cotées et paraphées par.... l'un des membres du Comité

Considérant....

Arrête que ledit.... Détenu dans la maison d'arrêt de... en exécution du jugement du... sera mis en liberté à l'exhibition du présent.

La Commission des administrations civiles, police et tribunaux est chargée de l'exécution du présent arrêté<sup>1151</sup>.

---

requêtes (création, évolution, suppression) », novembre 2016, disponible à l'adresse : [https://www.courdecassation.fr/IMG/54\\_SDER\\_Chambre\\_requetes\\_1116.pdf](https://www.courdecassation.fr/IMG/54_SDER_Chambre_requetes_1116.pdf).

<sup>1150</sup> Jean-Louis Halpérin, Les décrets d'annulation des jugements sous la Convention, *op. cit.*, p. 459.

<sup>1151</sup> A.N., D/III/380.

Il est particulièrement intéressant de noter que ces arrêtés, bien qu'ils émanent d'une autorité relevant du pouvoir législatif, empruntent manifestement aux formes et au style des jugements de tribunaux : rappel de la pétition, mention de toutes les pièces portées à la connaissance de ses membres, considérants et enfin énonciation de la décision.

Le plus souvent, les formes prescrites par l'arrêté du 5 pluviôse (24 janvier) sont respectées. Certains dossiers volumineux sont encore conservés avec toutes les pièces justificatives. Le 18 germinal an III (7 avril 1795), le Comité se prononce ainsi pour la liberté d'Aaron Baruch et de sa femme, accusés sans preuve d'avoir spéculé sur les assignats<sup>1152</sup>. Pas moins de 12 pièces sont attachées au dossier. Le Comité décide finalement que les nombreuses attestations de civisme comme l'absence manifeste de preuves justifient la libération des époux Baruch. En outre, le nombre de signatures est également respecté, bien au-delà des neuf requises. La mise en liberté des époux Baruch est acceptée par dix membres du Comité. Le 21 floréal an III (10 mai 1795), Pierre Casser, notaire public, demande l'annulation de la peine « qui le condamne révolutionnairement » à la déportation et à la confiscation des biens. De nombreuses pièces en sa faveur sont conservées dans les archives du Comité : pétition des habitants de sa commune qui attestent de sa « bonne conduite, moralité et de son attachement à la Révolution », attestation de la municipalité qui constate les mêmes faits, lettres des représentants en mission, copie de l'interrogatoire et du jugement. Tous ces documents sont évoqués dans les considérants qui précèdent l'arrêté de mise en libération<sup>1153</sup>.

Parmi les pièces attachées au dossier, les échanges avec les représentants en mission sont d'ailleurs régulièrement présents. Nous avons retrouvé dans les archives du Comité un échange manuscrit entre Merlin de Thionville, qui écrit en qualité de représentant du peuple en mission auprès de l'armée du Rhin, à Merlin de Douai. Depuis la frontière de l'Est, le missionnaire demande à son « brave camarade » (sic) de bien vouloir examiner la pétition du citoyen Coste, écrite en faveur de son cousin, le citoyen Beauregard, défenseur de la patrie qui demande sa mise en liberté<sup>1154</sup>.

---

<sup>1152</sup> A.N., BB/30/105, arrêté du 18 germinal an III (7 avril 1795).

<sup>1153</sup> A.N., BB/30/111.

<sup>1154</sup> A.N., BB/30/105, lettre daté du 21 nivôse an III (10 janvier 1795).

Chambre des requêtes, le Comité n'en est pas pour autant une « blanchisseuse » au service de la Convention thermidorienne. En effet, si la remise en cause des « excès » du printemps-été 1793 puis de l'an II ou des dysfonctionnements de la justice se retrouvent fréquemment dénoncée dans les rapports, les rapporteurs du Comité ne se livrent jamais à des diatribes contre la « tyrannie ». Ces propos vengeurs sont bien davantage le fait de réacteurs plus enclins à instrumentaliser la situation qu'à se prononcer sur l'affaire. En outre, le Comité n'est pas amené à se prononcer uniquement sur des procédures de l'an II. Il obtient également des décrets d'annulation pour des décisions de juridictions de l'Ancien Régime, sur des sentences arbitrales, ou encore concernant des affaires criminelles sans lien avec la Révolution<sup>1155</sup>. Par ailleurs, la pétition, si elle fait l'objet d'un rapport du Comité, n'est pas toujours la première étape vers la révision d'un procès. La Convention passe en effet souvent à l'ordre du jour pour rejeter des demandes mal fondées.

En s'attaquant aux affaires « jugées révolutionnairement » devant des tribunaux criminels, il s'agit plutôt pour le Comité d'apurer la justice de l'an II, de s'attaquer aux décisions exagérées prises, semble-t-il, à son insu. Le Comité de législation argumente longuement ses décisions et ne se borne pas à reprendre l'argumentaire des pétitions qui lui sont transmises. Au contraire, pour motiver un décret d'annulation, ses membres soulignent régulièrement la contradiction manifeste entre les textes de loi et le jugement rendu, preuve de toute l'importante que ces derniers attachent au retour du règne de la loi. Ainsi, le 19 ventôse (9 mars), le citoyen Geoffroy est mis en liberté, car il n'y a contre lui « aucun délit caractérisé ». Le 28 ventôse an III (18 mars 1795), Jean Léonard est mis en liberté, car « aucune loi n'a mis au nombre des délits les faits supposés » et que de ce fait les juges ont rendu un « jugement arbitraire ». Le même jour, le Comité annule la décision du Tribunal révolutionnaire établi à Brest, car le prétendu délit retenu contre l'accusé Pierre Prigent, n'est qualifié par aucune loi. Ainsi que celle du tribunal criminel du département des Bouches-du-Rhône contre Jean Allemand, car il n'y a dans le jugement aucun délit ordinaire qui justifie la condamnation »<sup>1156</sup>. Le 21 floréal an III (10 mai 1795) François Golbery, condamné à dix années de déportation uniquement car il fut « déclaré très suspect »

<sup>1155</sup> Jean-Louis Halpérin, Les décrets d'annulation des jugements sous la Convention, *op. cit.*, p. 451.

<sup>1156</sup> A.N., BB/30/107.

(souligné dans le texte) par le tribunal révolutionnaire établi à Rochefort, est mis en liberté sur la foi de témoignages reçus en sa faveur ainsi qu'en raison de la manifeste illégalité de la décision de justice (voir annexe 14.b).

Par ailleurs, ces « députés-juges », pour reprendre une expression de Loris Chavanette<sup>1157</sup>, n'en restent pas moins extrêmement sévère vis-à-vis de magistrats accusés d'avoir détourné la justice de la Convention et rendu des décisions manifestement entachées d'illégalité ou d'esprit partisan. Il n'est pas rare que les juges ayant rendu de telles décisions soient mis en cause dans les rapports. Ainsi, le 16 fructidor (4 septembre), le Comité est particulièrement virulent envers les juges du tribunal criminel militaire établi près l'armée de la Moselle. Ceux-ci sont accusés d'avoir violé les principes de la justice en donnant un effet rétroactif à la loi du 12 mai 1793 pour condamner le citoyen Jean-Nicolas Cazin. Le Comité demande et obtient l'annulation de la décision et se voit en outre chargé de « prendre des renseignements sur la conduite des membres de ce tribunal et d'en faire un rapport à la Convention ». Autre exemple : le 17 vendémiaire an IV (9 octobre 1795), le Comité demande que soient déclarés non avenus des mandats d'arrêts contre plusieurs citoyens de la ville d'Auxerre. Il met en cause la probité des membres du tribunal de district de la ville qui se seraient rendus coupables de prévarication.

Les archives du Comité illustrent en outre bien le fait que ses membres ne se privent pas de juger sur les faits eux-mêmes, et ne s'arrêtent donc pas à la légalité d'un jugement. Le 21 floréal an III (10 mai 1795), ses membres sont ainsi amenés à trancher sur le cas de la citoyenne Ducastel, couturière du district de Saint-Omer, condamnée pour vol à quatre années de réclusion. Le Comité va prononcer une remise en liberté en se fondant uniquement sur son analyse de l'interrogatoire et sur le jugement prononcé en l'an II (voir annexe n° 14.a). Il se fait juge du fond de l'affaire en arrêtant qu'il n'y a pas de preuve que la citoyenne ait volé les effets dans un couvent<sup>1158</sup>. Ses membres valident la version de la couturière qui explique que ces biens lui ont été envoyés, sans qu'elle soit mise au courant de leur provenance, et ajoutent que celle-ci n'a nullement profité de ces effets, preuve de

---

<sup>1157</sup> Loris Chavanette, *Repenser le pouvoir après la Terreur : justice, répression et réparation dans la France thermidorienne (1794-1797)*, op. cit., p. 105.

<sup>1158</sup> Et donc que même si vol il y a eu, il ne s'agissait de toutes manière pas de biens nationaux.

son innocence. La citoyenne, jusque-là détenue dans la maison de force du département du Pas-de-Calais, est remise en liberté. Le même jour, le Comité met en liberté Madeleine Sierran, condamnée par le tribunal criminel du département de la Meurthe pour avoir hébergé un diacre assermenté assujetti aux lois de la déportation. Le Comité considère ici seulement le jugement et, sans donner aucune raison, arrête que la citoyenne, détenue à la Conciergerie de Nancy, sera sur-le-champ mise en liberté. Neuf membres du Comité signent l'arrêté. Soit qu'il considère ces cas peu graves, soit qu'il n'ait pas jugé respecter les formes compte tenu de la faiblesse des arguments avancés par les tribunaux, le Comité donne l'impression de requalifier les faits, de juger seul, de s'ériger en tribunal suprême, apte à statuer seul et par arrêté sur le fond ou la forme d'une affaire<sup>1159</sup>.

Les arrêtés les plus détaillés sont ceux rendus en commun avec le Comité de sûreté générale. À partir des archives, il est cependant difficile de comprendre pourquoi certains dossiers sont examinés par le Comité de législation, et d'autres par les deux comités réunis. Nous faisons néanmoins l'hypothèse, à partir de l'étude des décisions rendues conjointement, que les cas les plus « sensibles » étaient davantage soumis à la diligence des deux comités, tandis que le Comité de législation se chargeait seul des demandes qui relevaient manifestement d'un déni de justice. Les cas étudiés par les deux comités ressemblent en effet davantage à une grâce par requalification des faits qu'à une remise en cause du jugement lui-même. Nous pouvons citer quelques exemples significatifs. Le 24 ventôse an III (14 mars 1795), les comités réunis de législation et de sûreté générale (dans cet ordre), dans une affaire qui ressemble étrangement à celle des « vierges de Verdun »<sup>1160</sup>, se penchent en effet sur le cas de trois jeunes filles, âgées de 17, 19 et 20 ans condamnées par le tribunal criminel révolutionnaire du département du Bas-Rhin à la déportation en Guyane pour avoir séjourné dans le camp de l'ennemi. En se fondant uniquement sur l'analyse du jugement rendu le 4 nivôse an II (24 décembre 1793) et sur la seule parole des pétitionnaires qui déclarent qu'elles se sont rendues dans le camp ennemi « pour engager

---

<sup>1159</sup> On peut aussi faire l'hypothèse que le Comité se trouvait, à son tour, en difficulté pour faire face à un flux de demandes toujours plus important, et qu'il a préféré écourter ses délibérations. Sur les 11 arrêtés pris par le Comité au cours de cette séance du 21 floréal, sept sont pris et vertu des décrets du 29 nivôse. Les sept accordent une mise en liberté.

<sup>1160</sup> Nicolas Lambroso, *Pons de Verdun : un juriste et poète à la Convention nationale*, op. cit., p. 50.

leur frère qui se trouvait parmi les émigrés à déserteur les armées autrichiennes à revenir en France », les comités arrêtent que les condamnés seront mises sur-le-champ en liberté. 17 signatures viennent valider cette décision. Autre exemple : le 19 ventôse (9 mars), les deux comités se prononcent sur le cas de Claude Lombardier, prêtre réfractaire détenu à Rochefort. Vingt membres des deux comités valident la mise en liberté<sup>1161</sup>. Le jugement n'est pas remis en cause, mais les certificats présentés, comme un arrêté des représentants du peuple dans le département, semblent emporter la décision. Vingt députés signent l'arrêté. Le même jour, les comités, se fondant sur des « témoignages les plus avantageux » réunis, annulent une décision contre le citoyen Roussel considéré comme « notoirement suspect d'aristocratie » et condamné à la déportation. À chaque fois, ces arrêtés sont paraphés par de nombreux membres, preuve d'un véritable échange et d'une réelle délibération autour de chaque cas, mais aussi d'une prudence, d'une volonté de ne pas se voir cibler individuellement en cas d'erreur. Tous ont sûrement en mémoire les difficiles premiers pas de la politique de l'élargissement de la Convention, les menaces proférées en séance d'assortir, à chaque prisonnier libéré, le nom du député qui a obtenu sa libération<sup>1162</sup>.

Émigrés, prêtres réfractaires et parfois aristocrates, les jugements pris en commun amènent les comités à décider de l'avenir de ceux qui étaient qualifiés en l'an II d'ennemis de la patrie. Cette étude scrupuleuse de dossiers qu'on imagine toujours plus nombreux occupe une grande partie de l'activité du Comité. Lors de la séance du 19 ventôse (9 mars) au cours de laquelle ses membres débâtent du cas Lombardier, neuf autres pétitions sont étudiées, neuf individus sont remis en liberté.

Si les décrets d'annulation sont un moyen efficace de remonter le temps de la justice révolutionnaire, le nombre de cas individuels présentés à la Convention conduit les députés à se tourner vers le Comité de législation pour éviter que les débats ne soient trop longuement occupés par ces requêtes particulières. En nivôse, il se voit chargé de trancher lui-même et en dernier ressort sur l'issue des demandes qui lui sont renvoyées par la Convention.

---

<sup>1161</sup> A.N., BB/30/107, arrêté du 19 ventôse an III (9 mars 1795). Le Comité met en avant dans les pièces reçues, deux témoignages de représentants du peuple ainsi qu'un certificat de civisme.

<sup>1162</sup> Voir Bronislaw Baczko, *Comment sortir de la Terreur, Thermidor et la Révolution*, op. cit., p. 100-103.

## 2. Les lois de nivôse an III : le Comité, arbitre des décisions judiciaires des deux premières années de la Convention

Le 25 brumaire an III (15 novembre 1794), la Convention adopte un long décret sur la question du sort des émigrés<sup>1163</sup>. Ce décret marque une première étape dans l'avènement du Comité comme arbitre des décisions de l'an II.

Au cours de cette journée, les Conventionnels cherchent à redéfinir l'émigration et sa complicité, mais aussi à reconnaître certains abus qui ont pu avoir lieu dans la constitution des listes d'émigrés. Afin de faire face aux nombreuses pétitions sans pour autant retarder ses travaux, la Convention confie au Comité de législation la capacité de décider seul de l'issue des demandes transmises par des individus qui contesteraient leur inscription sur les listes d'émigrés. Elle décide que « Les arrêtés des directoires de district ne seront que provisoires. Le Comité de législation est chargé de prononcer définitivement, d'après lesdits arrêtés, sur les réclamations contre les listes et toutes celles concernant le personnel des émigrés. Il lui sera adjoint, à cet effet, cinq nouveaux membres. » (Titre III, Section III, art. 22). En outre, l'Assemblée décrète que « les décisions du Comité de législation seront exécutées sans recours, soit qu'elles ordonnent la radiation sur les listes générales des émigrés, soit qu'elles renvoient aux tribunaux criminels des départements [...] ou qu'elles rejettent les demandes en exceptions qui ne seraient pas fondées » (Titre III, Section III, art. 24). Charge ensuite au Comité de compléter les « listes générales supplémentaires des émigrés de la République » (Titre III, Section III, art. 28) et de confirmer, également en dernier ressort, la main levée des séquestres en cas de radiation (Titre III, Section III, art. 29). Le même jour, Pons de Verdun obtient pour son comité la possibilité de réviser, sur les questions qui relèvent de l'émigration, les décisions des représentants du peuple en mission. Le juriste de la Meuse, membre actif du Comité tout au long de l'an III, se plaint en effet que

---

<sup>1163</sup> Décret du 25 brumaire an III (15 novembre 1794) concernant les émigrés. *Coll. Baudouin*, vol. 55, p. 147-167. C'est également lors de cette séance que la Convention confie au Comité, pour la première fois, la responsabilité d'intervenir dans la réorganisation des municipalités, à la demande de la commune de Livry (voir chap. V).

les représentants jugent trop « diversement » du sort des émigrés. Lui donnant raison, la Convention décide que « les inscriptions sur les listes d'émigrés, et les radiations desdites listes faites en vertu d'arrêtés de représentants du peuple en mission dans les départements seront soumises à l'examen du Comité de législation, pour être confirmées ou infirmées<sup>1164</sup>. »

Cette dynamique amorcée avec cet important décret concernant les émigrés est accentuée en janvier, alors que deux décrets viennent consacrer un changement politique et institutionnel majeur pour le Comité de législation. En nivôse, ce dernier se voit alors consacré comme tiers de confiance, à même de trancher seul et en dernier recours.

Le matin du 29 nivôse (18 janvier), la Convention débat en effet de la situation à l'Ouest, région alors en voie de pacification. Pons de Verdun monte à la tribune pour évoquer une pétition de la veuve Bonchamp condamnée à la déportation, bien que n'ayant « aucune intention hostile ». Au nom du Comité, il demande que cette décision soit annulée et rappelle pour cela l'intercession de la Vendéenne auprès de son époux, intercession qui selon lui sauva la vie à « dix mille patriotes ». Au terme de sa présentation, la Convention donne raison à son comité. Elle casse et annule le jugement de la commission militaire du Mans. Profitant de cette occasion, Ruelle, qui avait succédé à Carrier comme représentant en mission à Nantes et y menait depuis une politique d'apaisement, prend alors la parole. Il encourage ses collègues à aller encore plus loin et évoque devant eux les nombreux cas de « victimes de la tyrannie et de l'erreur » qui sont en attente d'une grâce de la nation<sup>1165</sup>. Dans un grand élan de pardon, l'Assemblée décrète alors que « les personnes qui ont été condamnées à quelque peine que ce soit, pour avoir pris part à la révolte qui a éclaté dans les départements formant l'arrondissement des armées de l'Ouest, des Côtes-de-Brest et de Cherbourg, mais dont les jugements n'ont pas été exécutés, jouiront des effets de l'amnistie accordée par le décret du 12 frimaire et seront mises sur-le-champ en liberté » (voir annexe n°6.a). Par ailleurs, pour éviter un afflux de demandes qu'elle ne saurait traiter, l'Assemblée décide dans un deuxième décret que les comités de législation et de sûreté générale sont autorisés à

---

<sup>1164</sup> Cette décision est confirmée par un décret spécifique le 18 pluviôse an III (6 février 1795). Voir *Coll. Baudouin*, vol. 58, p115.

<sup>1165</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, n°122, p. 503, séance du 29 nivôse an III (18 janvier 1795).

statuer seuls sur la mise en liberté des personnes condamnées à la déportation en vertu de la loi du 10 mars<sup>1166</sup> (voir annexe n°6.b). Ces mesures ne vont cependant pas aller assez loin pour Bourdon de l'Oise qui demande, juste avant que ne s'achève la séance, que les révisions soient étendues aux condamnés à mort. L'Assemblée autorise alors le Comité de législation à statuer sur la mise en liberté de tous citoyens condamnés à la peine de mort ou à d'autres peines « pourvu que les jugements ne soient causés ni pour délits ordinaires ni pour fait de royalisme<sup>1167</sup> ».

Ces deux décrets du 29 nivôse consacrent le rôle du Comité en lui confiant une tâche aussi considérable qu'elle est sensible et délicate. En effet, au cours de l'été 1794, la Convention avait déjà décidé, une première fois, de mettre en œuvre une politique d'élargissement clément<sup>1168</sup>. Or, ces élargissements provoquent immédiatement des remous. L'Assemblée, où les tensions sont vives, est attaquée. Aux espoirs de ceux qui exaltent la justice à l'ordre du jour s'oppose la crainte de ceux qui craignent une indulgence profitable aux ennemis de la République. À ce stade, c'est le Comité de sûreté générale qui est chargé d'examiner chaque cas, selon des critères mal définis et donc propres à alimenter tous les fantasmes. Comme le souligne Baczko, c'est toute la crédibilité de l'Assemblée qui est mise en jeu dans ce que l'on pourrait qualifier de « faux départ » de la justice thermidorienne. Dès lors, faut-il voir dans ce choix de confier au Comité cette lourde responsabilité une marque de confiance envers ces professionnels du droit, qui, depuis l'été 1794, défendent avec succès le fragile équilibre de la Convention thermidorienne et le rétablissement du règne de la loi ? On est en droit de le penser.

---

<sup>1166</sup> Décret du 29 nivôse an II (18 janvier 1794) qui autorise les comités de législation et de sûreté générale à statuer sur la mise en liberté des personnes condamnées à la déportation en vertu de la loi du 10 mars. *Coll. Baudouin*, vol. 57, p. 338.

<sup>1167</sup> Décret du 29 nivôse an II (18 janvier 1794) qui autorise le Comité de législation à statuer sur la mise en liberté de tous citoyens condamnés à la peine de mort ou à d'autres peines, pourvu que les jugements ne soient causés ni pour délits ordinaires, ni pour fait de royalisme. *Coll. Baudouin*, vol. 57, p. 338.

<sup>1168</sup> Cette première mesure ainsi que ses limites sont longuement analysées dans Bronislaw Baczko, *Comment sortir de la Terreur, Thermidor et la Révolution*, *op. cit.*, p. 100-103.

Distinguer « le crime d'avec l'erreur<sup>1169</sup> », voilà la mission que se voit confier le Comité de législation en cet an III de la République. Sergio Luzzato évoque déjà l'importance de cette dialectique erreurs/crimes dans une Convention à ce stade soucieuse alors de marquer un terme à l'expérience douloureuse du passé<sup>1170</sup>. C'est Robert Lindet qui le premier, dans un rapport du quatrième jour sans-culottide de l'an II<sup>1171</sup>, théorise cette distinction. Ces mots sont repris, entre autres, le 17 frimaire an III (7 décembre 1794) par Girot-Pouzol lorsqu'il réclame au nom du Comité de législation la grâce pour un jeune militaire condamné à la déportation à vie pour avoir entonné des chants contre-révolutionnaires. Il implore ses collègues en ces termes : « Ne confondons pas les erreurs avec les crimes, et parmi les erreurs distinguons encore celles de la première jeunesse. Soyons justes et sévères ; mais ne souffrons pas que les juges soient plus sévères que nos lois révolutionnaires<sup>1172</sup> ». A l'hiver, cette vision conciliatrice devient cependant minoritaire, comme en témoignent les mises en cause des membres des anciens comités.

Néanmoins, dès janvier, dans une Convention alors divisée, son collègue Boudin abonde encore en son sens : « Dans ce chaos dont nous sortons à peine, comment pourrions-nous distinguer ce qui a été véritablement crime de ce qui n'a été qu'erreur du moment ? » demande-t-il lors de la séance du 26 nivôse an III (15 janvier 1795)<sup>1173</sup>. Cette « clairvoyance révolutionnaire », qui au fond cache un appel (désespéré ?) des Conventionnels à s'absoudre collectivement de leurs erreurs, c'est au Comité de législation qu'il revient de la mettre en œuvre à partir de janvier 1795. En effet, trois jours seulement après l'appel de Boudin, la

---

<sup>1169</sup> Décret du 7 messidor an III (25 juin 1795) de renvoi aux comités de sûreté générale et de législation, relatif aux agents de la tyrannie qui a pesé sur la France avant le 9 thermidor. *Coll. Baudouin*, vol. 63, p. 53. Les deux comités sont sollicités afin de « présenter le mode le plus convenable et le plus sûr de satisfaire la justice nationale, en distinguant le crime d'avec l'erreur ».

<sup>1170</sup> Sergio Luzzato, *L'automne de la révolution*, op. cit., p. 34.

<sup>1171</sup> Robert Lindet, Rapport fait à la Convention nationale, le quatrième jour des sans-culottides de l'an II de la République, au nom des Comités de salut public, de sûreté générale, et de Législation, sur la situation intérieure de la République, *Archives parlementaires*, t. 97, p. 310, séance du quatrième jour sans-culottide an II (20 septembre 1794).

<sup>1172</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 80, p. 695, séance du 17 frimaire an II (7 décembre 1794).

<sup>1173</sup> Cité dans René Levasseur, *Mémoires de R. Levasseur (de La Sarthe) Ex-Conventionnel*, Paris, Rapilly, 1831, p. 107.

Convention adopte les deux décrets du 29 nivôse qui autorisent le Comité à statuer sur les pétitions de citoyens qui réclament leur mise en liberté.

En outre, le 12 germinal an III (1<sup>er</sup> avril 1795), le jour même de l'insurrection et alors que la capitale connaît de vives tensions la Convention, après avoir décrété d'arrestation de Duhem, Choudieu, Chales, Foussedoire, Huguet et Léonard-Bourdon, déclare, probablement dans une tentative de séparer les « chefs » d'une éventuelle base populaire :

« Que tel système d'opinion sur les hommes et sur les événements que l'on ait suivis dans le cours de la Révolution, les citoyens ne peuvent plus se faire de reproches, quand ils se réunissent à vouloir la Liberté, la République une et indivisible, et la constitution démocratique.

Que tout citoyen de bonne foi, lorsqu'il s'est trompé sur les moyens de servir son pays et d'assurer la Liberté, l'établissement de la République, ne doit point, quand son erreur est dévoilée et qu'il l'avoue, craindre les poursuites dirigées contre les tyrans abattus les 9 et 10 thermidor, qui chefs auteurs d'une grande erreur publique, on voulut, par elle, fonder une nouvelle tyrannie, asservir leur patrie, et livrer après une patrie aux despotes coalisés, pactiser ainsi avec eux, et régner.<sup>1174</sup> »

Elle charge ensuite ses trois comités d'examiner ces principes et de lui présenter un rapport et les mesures nécessaires pour en assurer l'application.

On peut voir dans cette mesure une volonté de distinguer les « grands coupables » qui auraient fauté, d'une innocente foule de citoyens qui eux ne seraient que dans l'erreur ; une volonté aussi de faire porter toute la responsabilité de l'insurrection à l'aile « gauche » de la Convention. Une autre interprétation pourrait être la volonté des députés de se distinguer de l'an II en montrant que, sous la Convention thermidorienne, l'erreur n'est plus

---

<sup>1174</sup> Décret du 12 germinal an III (1er avril 1795) de renvoi à divers comités pour faire un rapport sur les causes qui ont empêché l'exécution de celui qui le chargeait de présenter chaque décade à la Convention nationale un cahier décadaire, etc. *Coll. Baudouin*, vol. 60, p. 312.

« suspecte ». Elle est davantage compréhensible, voire pardonnable. Il n'y saurait y avoir de répression généralisée.

Enfin, à l'été, le 7 messidor an III (26 juin 1795), alors que l'Assemblée évoque les décisions prises par les « principaux agents de la tyrannie » que sont les « comités révolutionnaires, centraux et de surveillance », c'est encore au Comité de législation qu'elle demande « de présenter le mode le plus convenable et le plus sûr de satisfaire la justice nationale, en distinguant le crime d'avec l'erreur<sup>1175</sup> ». Dans ce processus de révision, le Comité est officiellement consacré arbitre des élégances pour toutes les demandes qui relèvent des crimes — ou des erreurs — commis en l'an II. À sa propre discrétion, le Comité pouvait exercer dorénavant des prérogatives proprement judiciaires.

Les archives du Comité contiennent plusieurs milliers de pétitions envoyées au Comité dans ce climat de « pardon » et de reconsidération des erreurs passées. Si leur classement, par département davantage que par date rend leur exploitation difficile, l'analyse des formulations, des argumentaires, mais aussi des réponses du Comité dans les cas où une copie en est conservée, permet de mettre en lumière le rôle de ses membres qui, après la mise en place de l'exception politique de l'an II, prêtent l'oreille aux victimes de dérives de ses lois.

Si les arrêtés individuels du Comité annulent des décisions de justice et prononcent des mises en liberté, ils se penchent aussi sur l'épineuse question de la restitution des biens des condamnés.

## **B. Restituer les biens de certains condamnés**

La question de la restitution des biens des condamnés est particulièrement épineuse. Elle soulève d'importants imbroglios juridiques et met en péril la stabilité financière de la jeune République. Face à cette situation complexe, le Comité de législation est sommé d'inventer un dispositif juridique pour répondre aux demandes de certaines « victimes » (1) sans pour autant léser les intérêts de la Convention (2).

---

<sup>1175</sup> Décret du 7 messidor an III (25 juin 1795), *op. cit.*, Coll. Baudouin, vol. 63, p. 53.

## 1. Inventer un dispositif de secours pour certaines « victimes » de l'an II

Dans son ouvrage récent sur « l'au-delà » de la terreur, Ronen Steinberg rappelle que statuer sur les biens des condamnés en l'an III, c'était prêter l'oreille aux plaintes venues d'outre-tombe, aux voix de ceux que la Convention de l'an III acceptait dorénavant de reconnaître comme victimes des excès de l'exception<sup>1176</sup>.

En effet, après Thermidor, la question des « victimes » et de la restitution se pose dès le mois de juillet alors que l'Assemblée cherche, sous la pression d'une production pamphlétaire hostile aux jacobins, à se distancier des violences qui ne sauraient dorénavant être légitimées. Politiquement, ces réparations sont favorables aux jeux des Thermidoriens. Elles s'imposeraient en effet comme un moyen de nier la responsabilité collective des députés et permettraient à la majorité en place d'accuser plus facilement les quelques « bourreaux » responsables de tant de maux. Le 11 thermidor (29 juillet), Lecointre attaque le décret qui prévoyait la confiscation des biens des suspects. Les mesures de restitution, un temps envisagées, sont cependant vite enrayées, alors que l'Assemblée prend conscience des innombrables imbroglios juridiques que poserait un retour sans condition. Rapidement, la confusion s'installe. Le 20 frimaire (10 décembre), l'Assemblée suspend la vente des biens des condamnés et déportés, avant de revenir sur sa décision deux jours plus tard à la suite de l'intervention du député Clauzel qui informe ses collègues que cette décision a provoqué une chute de 15 % du cours des assignats<sup>1177</sup>.

Comme souvent lorsqu'elle ne peut aboutir à une conclusion rapide ou à une solution législative facilement transposable dans les faits, la Convention consulte alors ses comités, et notamment son Comité de législation. De multiples décrets leur enjoignent de trancher les points les plus épineux. Le 12 brumaire an III (2 novembre 1794), la Convention évoque

---

<sup>1176</sup> Ronen Steinberg, *The Afterlives of the Terror: Facing the Legacies of Mass Violence in Postrevolutionary France*, *op. cit.*, p. 71. Voir aussi Cathy Caruth, "The Claims of the Dead: History, Haunted Property, and the Law", *Critical Inquiry* 28/2, 2002, p. 419-441. Sur les pétitions des plaignant(e)s en l'an III, voir aussi Clément Weens, *L'assistance publique aux familles des défenseurs de la Patrie (1792 – 1799) : entre mesure de salut public et bienfaisance nationale*, mémoire de Master 2 sous la direction de Virginie Martin, Université Paris I, 2020, p. 372 -399.

<sup>1177</sup> Réimpression de l'*Ancien Moniteur*, vol. 85, p. 357, séance du 20 frimaire an III (10 décembre 1794).

le sujet sensible du retour des émigrés et de la restitution de leurs biens. Pour mettre fin à une discussion houleuse et afin de ne pas trancher un débat toujours trop vif, elle décrète que ses comités de législation, de sûreté générale et des finances réunis lui feront « incessamment » un rapport pour régler la différence qu'il doit y avoir entre le séquestre qui a lieu sur les biens des pères et mères des émigrés, des prévenus de crimes contre-révolutionnaires, et autres individus non jugés. Par ce décret, la Convention de l'an III évite momentanément de trancher dans les faits. Elle « ressuscite » en outre des émigrés dont la mort civile a été prononcée antérieurement, et cherche à trancher l'épineuse question des successions qui trouble de nombreuses familles<sup>1178</sup>. Quelques jours plus tard, toujours engluée dans des considérations techniques, l'Assemblée ne charge pas moins de quatre comités (de salut public, de sûreté générale, de législation et des finances) de faire « incessamment » rapport sur la question relative à la révision des jugements portant confiscation de biens<sup>1179</sup>.

La fuite en avant continue en 1795. Le 20 nivôse (9 janvier), la Convention autorise ses trois comités de gouvernement à statuer définitivement sur les demandes et pétitions en indemnités<sup>1180</sup>. Le 8 pluviôse (27 janvier), elle charge les comités de législation et des domaines nationaux d'examiner de quelle manière la générosité nationale peut s'étendre à l'égard des défenseurs de la République qui ont le malheur d'avoir des parents condamnés et dont les biens ont été confisqués. Une étape importante est franchie le 11 pluviôse an III (30 janvier 1795) alors que l'Assemblée décide de confier au seul Comité de législation le soin de procéder, s'il y a lieu, à la révision des jugements portant confiscation des biens<sup>1181</sup>. Ce

---

<sup>1178</sup> André Castaldo propose une analyse très complète de ce décret. Voir André Castaldo, « La Révolution et les émigrés : les partages de présuccessions », *Revue historique de droit français et étranger*, vol. 71, no. 3, 1993, p. 371–403.

<sup>1179</sup> Le 20 frimaire an III (10 décembre 1795), Décret qui suspend provisoirement toute action de la part des agents nationaux, sur les biens mobiliers des condamnés et déportés, jusqu'au rapport des comités chargés de présenter un projet de loi. *Coll. Baudouin*, vol. 56, p.201.

<sup>1180</sup> A.N., F/7 4729 décret du 20 nivôse an III (9 janvier 1795). Ce décret est avant tout motivé par le paiement d'indemnités aux Girondins réintégrés, qui devaient recevoir le dédommagement prévue par les décrets des 18 et 27 frimaire an III (8 et 17 décembre 1794).

<sup>1181</sup> Décret du 11 pluviôse an III (30 janvier 1795) portant que le Comité de législation pourra statuer sur les réclamations qui auront pour objet la confiscation et le séquestre des biens qui auraient été la suite de ces jugements. *Coll. Baudouin*, vol. 58, p. 70.

décret fait suite à l'intervention de Charles-Albert Pottier, magistrat tourangeau entré au Comité quelques semaines plus tôt, le 17 frimaire (7 décembre). Celui-ci qui souligne, dans un débat sur la question des biens des émigrés, que la Convention n'a pas explicitement tranché la question de la restitution des biens des « opprimés ». Or, l'Assemblée, selon le député d'Indre-et-Loire, ne doit pas être « juste avec restriction ». Il lui faut tourner la page de l'oppression et rétablir les « égarés » dans leurs droits et dans leurs biens. Au terme des échanges, la Convention décrète que son Comité de législation « pourra statuer sur les réclamations qui auront pour objet la confiscation et le séquestre des biens.<sup>1182</sup> » Plusieurs limites sont néanmoins posées. D'une part, les individus libérés doivent s'acquitter des « frais de scellés, garde, séquestre » (art. 2). Par ailleurs, dans les cas où les biens auraient été vendus, les acquéreurs y seraient maintenus sauf si le contrat de vente prévoyait un possible rachat (art. 5)<sup>1183</sup>.

Au printemps, le 9 floréal (28 avril), la portée de cette mesure est étendue. Un décret autorise le Comité à statuer définitivement sur les réclamations qui lui seront portées de la part de tout détenu mis en liberté relativement aux séquestres mis sur ses biens<sup>1184</sup>. Le même jour, la Convention, sur un rapport de ses comités de législation et de finances, abolit toute la législation de l'an II relative aux familles des émigrés. Le 14 floréal (3 mai), toujours à la recherche d'un compromis, l'Assemblée décrète que « considérant l'abus qu'on a fait des lois révolutionnaires », les biens des condamnés depuis l'époque du 10 mars seront rendus

---

<sup>1182</sup> Décret du 11 pluviôse an III (30 janvier 1795) portant que le Comité de législation, auquel les décrets du 29 nivôse ont attribué, soit particulièrement, soit concurremment avec le Comité de sûreté générale, l'examen des jugements non-exécutés, rendus pour délits non-ordinaires, etc., et la mise en liberté des individus condamnés, pourra statuer sur les réclamations qui auront pour objet la confiscation et le séquestre des biens qui auroient été la suite de ces jugements. *Coll. Baudouin*, vol. 58, à. 70. Ce décret n'ouvre de droits pour les « dilapidateurs de la fortune publique, ni les agents infidèles, ni les fonctionnaires coupables, ni ceux qui ont porté des atteintes criminelles au crédit public. »

<sup>1183</sup> Une pratique souvent prévue dans le droit romain en cas de vente par nécessité, avec forte décote.

<sup>1184</sup> Décret du 9 floréal an III (28 avril 1795) qui autorise le Comité de législation à statuer définitivement sur les réclamations qui lui seront portées de la part des détenus et mis en liberté, des accusés et acquittés par jugement, relativement aux séquestres mis sur leurs biens. *Coll. Baudouin*, vol. 61, p. 61. Ce décret fut cependant difficile à mettre en œuvre et provisoirement suspendu le 11 messidor an III (29 juin 1795).

à leur famille, à charge au Comité de législation de présenter, sous trois jours, le mode de restitution<sup>1185</sup>.

En vérité, la prudence et l'ambiguïté sont de mise, comme en témoigne l'intervention du député Nicolas Raffron au cours des débats qui précèdent ce décret. Raffron<sup>1186</sup> rappelle ce jour-là à ses collègues que ces confiscations de biens ont été ordonnées dans un « combat à mort » que menait la Révolution contre ses ennemis. Et que s'il est « trop certain que des innocents ont été confondus avec les coupables », c'est là « l'effet affreux, mais inévitable, d'une grande révolution ». En somme, les familles des condamnés sont des victimes collatérales de cette lutte à mort, de ces mesures décrétées pour assurer le salut de la Patrie. Il faut, selon lui, invoquer la « bonne foi » (sic) de la Convention, qui a pris les mesures nécessaires. Et de rajouter : « Je le répète, il n'y aura point de coupable. Tant mieux, diriez-vous : et moi je dis tant pis. Le résultat vrai ou faux de ces recherches, que j'appelle imprudentes, présenteraient la révolution sous un aspect funeste, hideux, horrible ». Ni coupables ni responsables, ses partisans n'ont selon lui agi que guidés par la nécessité impérieuse. Si Raffron ne nie pas la dette de la Révolution envers de nombreux citoyens jetés pendant de longs mois au cachot, dépouillés de leur fortune et atteints dans leur chair, le député rappelle que toute tentative de réparation ne saurait s'élever à la hauteur de ces maux, que l'Assemblée sera toujours tenue de rembourser une dette qu'elle ne pourra jamais payer en entier.

Les archives du Comité offrent de nombreux exemples de pétitions qui lui sont renvoyées en vertu de ces décrets du 11 pluviôse et du 9 floréal. Nombreuses sont les veuves et enfants à réclamer les biens d'un époux ou d'un père tombé « sous le glaive de la loi<sup>1187</sup> ». Michel Biard<sup>1188</sup> et Ronen Steinberg, dans leurs travaux sur la question, parfois en s'appuyant sur la

---

<sup>1185</sup> *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, vol. 211, p. 379, séance du 14 floréal an III (3 mai 1795).

<sup>1186</sup> Nicolas Raffron de Trouillet est député de la Seine. S'il vote la mort du roi, il prend ses distances avec la Montagne dès Thermidor et demande la mise en accusation de Carrier et Le Bon.

<sup>1187</sup> A.N., D/III/15. Pétition de la veuve Saleure, en date du 4 pluviôse an III (23 janvier 1795).

<sup>1188</sup> Michel Biard, « Les fantômes d'une Assemblée décimée. Commémorer et réparer », dans Hervé Leuwers, Virginie Martin et Denis Salas (dir.), *Justice transitionnelle et Révolution française. L'an III (1794-1795)*. Colloque à la Cour de Cassation, 18 et 19 octobre 2019, à paraître.

notion de « justice transitionnelle », ont d'ailleurs utilisé certaines de ces sources<sup>1189</sup>. Tous deux montrent que ces procédures, bien que longues et complexes, trouvaient auprès de la Convention une oreille attentive. Les dossiers, en grande majorité adressés par des femmes devenues veuves, ou par des orphelins au travers de leur représentant légal, sont d'une grande diversité. Certains sont extrêmement fournis, accompagnés de pièces justificatives et témoignages<sup>1190</sup>. D'autres au contraire sont d'une touchante simplicité, et relèvent davantage de la supplique<sup>1191</sup>.

Si les réponses du Comité ne sont cependant que très rarement associées aux dossiers, plusieurs exemples témoignent d'une véritable sollicitude des membres du Comité à l'égard des demandes reçues. Ainsi, le 1<sup>er</sup> ventôse an III (19 février 1795), le Comité reçoit une lettre adressée par Mme Duplessis, mère de Lucile Desmoulins, qui demande au Comité de surseoir à la vente des biens de son gendre, et notamment de sa bibliothèque ainsi que de ses manuscrits<sup>1192</sup>. Le Comité accède immédiatement à cette demande, sans en faire de rapport à la Convention, et écrit en ce sens au Comité des finances<sup>1193</sup>. Les documents lui sont finalement remis le 5 vendémiaire an V (27 septembre 1795), sur arrêté des comités de législation, de salut public et de sûreté générale<sup>1194</sup>. Autre exemple : le 15 prairial an III (3 juin 1795), par une haute figure de l'aristocratie. Amélie de Salm Hohenzollern, tutrice des enfants mineurs du prince de Salm guillotiné à Paris le 5 thermidor an II (23 juillet 1794), demande au Comité que les enfants du prince, « juridiquement assassinés » selon ses propres termes, retrouvent la propriété de ses terres. Frédéric III de Salm-Kyrbourg, qui avait

---

<sup>1189</sup> Sur cette notion, et ses limites, nous renvoyons au colloque Justice transitionnelle et Révolution française. L'an III (1794-1795). Colloque organisé par l'Association française pour l'histoire de la justice et la Société des études robespierristes, Paris, octobre 2019.

<sup>1190</sup> A.N., D/III/61. Pétition de Marie-Anne Poivresson, en date du 26 nivôse an III (15 janvier 1795).

<sup>1191</sup> A.N., D/III/61. Pétition de Marie Joseph Beguinet, en date du 23 brumaire an III (13 novembre 1794).

<sup>1192</sup> La lettre est datée du datée du 28 pluviôse (16 février). Le demande est faite en faveur de en faveur de son petit-fils Horace dont Mme Duplessis est « tutrice ». Ce document, conservé à la Bibliothèque municipale de Soissons, fonds Périn, n° 1874 est évoqué dans Hervé Leuwers, *Camille et Lucile Desmoulins*, Paris, Fayard, 2018, p. 341-342.

<sup>1193</sup> A.N., D/III/320, arrêté du 1<sup>er</sup> ventôse an III (19 février 1795). Hervé Leuwers souligne que la demande est activement soutenue par les députés proche de la famille Desmoulins, à l'exemple de Tallien et Fréron.. *Ibid.*, p. 341.

<sup>1194</sup> *Ibid.*, p. 341, note. 66.

un temps embrassé la cause de la Révolution batave puis la cause populaire sous la Révolution française, fut en effet arrêté, puis condamné à mort par le Tribunal révolutionnaire comme agent de la coalition<sup>1195</sup>. Le dossier envoyé au nom de son enfant est accompagné de nombreuses pièces qui ont tôt fait de convaincre le Comité de la légitimité de cette demande. En effet, dès le 23 messidor (11 juillet), celui-ci écrit aux citoyens administrateurs de l'arrondissement de Mons en les sommant de lever les obstacles qui empêchent les enfants du prince de Salm de jouir de leur propriété. Une semaine plus tard, le 30 messidor (18 juillet), le Comité va jusqu'à écrire au représentant du peuple en mission dans l'arrondissement pour lui faire part de sa décision, assurant au sujet de la plaignante que « tous ces délais lui font un tort irréparable » et que de cette situation naissent « mille difficultés hétéroclites qu'un moment de réflexion anéantit »<sup>1196</sup>.

Les arrêtés du Comité pris en faveur d'une restitution des biens sont cependant très rares. Leur absence peut s'expliquer par la complexité des procédures et le manque d'un cadre législatif qui permettrait de donner aux requérants une réponse rapide. En effet, comme le montre bien Judith Miller dans ses travaux, si les demandes affluent à la Convention tout au long du printemps et de l'été 1794, les procédures se poursuivront sous le Directoire et bien au-delà, alors que les assemblées successives tardent à donner un cadre clairement défini au processus de restitution des biens<sup>1197</sup>.

Comme nous l'avons souligné, la question de la restitution des biens révèle en effet toute l'ambiguïté de la Convention de l'an III. Si ses membres s'empressent de déconstruire une partie de l'héritage législatif de la terreur, ils ne se pressent guère pour restituer les possessions de ceux qui pouvaient pourtant être considérés comme les victimes collatérales de l'état d'exception de l'an II. Cette relative lenteur s'explique en grande partie par le fait que la stabilité de la jeune République reposait alors en partie sur l'assignat introduit en 1790. Or ces assignats, d'abord garantis par les biens de l'Église et ceux des émigrés, sont

---

<sup>1195</sup> A.N., W/429, dossier 965.

<sup>1196</sup> A.N., D/III/309.

<sup>1197</sup> Les procès se poursuivent sous la Restauration et jusqu'au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Voir Judith Miller, « Des contrats sous tension : rétablir la propriété après la Terreur », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 352, p. 241-262 ainsi que *Id.*, « The aftermath of the assignat: plaintiffs in the age of property, 1794-1804 », dans Howard G. Brown, Judith A. Miller (eds.), *Taking Liberties: The Problems of a New Order in France, 1794-1804*, Manchester, Manchester University Press, 2003, p. 70-91.

également stabilisés par l'ajout aux garanties initiales des biens des citoyens condamnés par les tribunaux révolutionnaires, puis par ceux des citoyens suspects<sup>1198</sup>. Risquer de déprécier cette monnaie fiduciaire, c'était, par définition, remettre en cause la confiance dans une institution essentielle à la survie de la Révolution. Ainsi, si comme le rappelle Sergio Luzzato, cette restitution des biens « se prête moins aux spéculations philosophiques qu'au conflit politique »<sup>1199</sup>. On peut même dire qu'elle se prête encore moins aux considérations juridiques qu'aux impératifs économiques.

## **2. Le décret du 21 prairial an III (9 juin 1795), une solution temporaire au bénéfice de la Convention**

Au décret du 14 floréal (3 mai), qui décide que les biens des condamnés depuis le 10 mars 1793 seront rendus à leurs familles (sauf exceptions), le Comité de législation répond par un long rapport présenté lors de la séance du 21 prairial an III (9 juin 1795). Ce rapport propose la mise en place d'un ingénieux dispositif qui permet de concéder de possibles réparations, sans mettre en danger le Trésor public.

C'est Génissieu qui, au nom du Comité de législation, présente ce travail. Le député commence en faisant tout d'abord le constat de « l'impossibilité de distinguer par des révisions les innocents des coupables ». Il propose ensuite une solution qui lui semble équilibrée. Dans un premier temps, il suggère que toutes les confiscations de biens prononcées depuis le 10 mars 1793 par les tribunaux ou commissions révolutionnaires, militaires ou populaires, ainsi que par les tribunaux ordinaires jugeant révolutionnairement, soient considérées comme non avenues.

Une liste d'exception est cependant prévue, et désigne entre autres les membres de la famille Capet ainsi que certains grands noms de l'Ancien Régime à l'exemple de la famille Dubarry. Cette liste nous semble particulièrement intéressante, en ce qu'elle reflète bien les

---

<sup>1198</sup> Sur l'instabilité monétaire au tournant du XVIIIe, voir Serge Aberdam, Anne Conchon, Virginie Martin (dir.), *Les dynamiques économiques de la Révolution française*, actes du colloque organisé au Conservatoire National Arts et Métiers les 7-8 juin 2018, à paraître.

<sup>1199</sup> Sergio Luzzato, *L'automne de la Révolution. Lutttes et cultures politiques dans la France thermidorienne*, op. cit., p.167.

prétentions de la Convention thermidorienne à « effacer » la terreur et affirmer sa propre légitimité. En effet, la suppression des mesures de confiscation ne vaut que pour les jugements rendus depuis le 10 mars 1793, date d'installation du Tribunal révolutionnaire, mais seulement jusqu'au 8 nivôse an III, date de la réforme de ce même tribunal. Le tribunal réorganisé en nivôse est donc considéré comme *de facto* légitime, tandis que l'ensemble des décisions de son prédécesseur jusqu'en décembre 1794 est remis en cause. C'est bien la nature de la justice de mars 1793 à décembre 94 qui est dénoncée, davantage encore que ces décisions fondées ou non dans le droit. En outre, le rapport du Comité précise que les confiscations prononcées pour « prétendu fédéralisme ou pour recèlement d'individus, sont déclarées non-avenues ». Les accusations de sédition, si souvent mises en avant en l'an II, sont toutes rejetées, sans exception.

À l'inverse, le même décret prévoit que soient maintenues les confiscations de « ceux qui ont été mis hors la loi à raison des conspirations et révoltes qui ont éclatées le 9 thermidor ». Il y a donc bien un crime de sédition, mais celui-ci ne semble s'appliquer qu'aux ennemis de la Convention thermidorienne. Pour les cas précédant Thermidor, l'Assemblée choisit de fermer les yeux et d'absoudre dans son ensemble le fédéralisme de 1793. De part et d'autre de Thermidor, une nouvelle nomenclature d'ennemis se dessine. Étaient ainsi exclus de ces grandes mesures de réparation ceux que les thermidoriens définissent, pour l'avenir, comme leurs adversaires : la queue de Robespierre et les royalistes.

Par la suite, le décret prévoit une solution qui, si elle semble équilibrée, protège avant tout les finances de la jeune République<sup>1200</sup>. Ainsi, le dispositif adopté par la Convention précise que, dans le cas où les biens n'ont pas été vendus, les condamnés survivants ou leur conjoint survivant, enfants ou autres héritiers peuvent en faire la réclamation. En revanche, s'ils ont été vendus, les condamnés ou leur famille ne pourront exiger que la somme, souvent sous-évaluée, versée par l'acheteur au moment de la vente. L'article 21 du décret souligne ainsi que « le prix seul qui a été ou qui sera payé au trésor public sera restitué au conjoint survivant, ou aux héritiers du condamné ». Or, cette somme est bien souvent sous-estimée,

---

<sup>1200</sup> Sont concernés par ce dispositif les jugements rendus par « les tribunaux ou commissions révolutionnaires, militaires ou populaires, et même par les tribunaux ordinaires jugeant révolutionnairement ».

tant les biens ont souvent été souvent vendus dans la peur, la précipitation, et donc à vil prix. De surcroît, la somme ne sera pas remboursée en numéraire, mais en « bons au porteur » admissibles au paiement des biens d'émigrés uniquement. Ces sommes ne pourront donc pas être détournées de leurs finalités, réinvesties ailleurs que dans les biens confisqués. Ainsi, si la Convention semble ouvrir la porte aux réparations, le parcours des ayant droits s'annonce d'ores et déjà complexe. Peut-être était-ce l'objectif des Thermidoriens ?

De manière plus pragmatique, on peut se demander si la Convention, et surtout le Comité de législation, n'ont pas craint l'afflux de pétitions qui auraient encombré les séances et retardé la mise en place de la constitution de l'an III. La solution adoptée témoigne en effet à la fois d'une volonté de proclamer haut et fort une rupture avec l'an II, sans pour autant s'aventurer à ouvrir une boîte de Pandore qui aurait mis à mal le fonctionnement du nouveau gouvernement. Sévère, Éric de Mari parle de ce dispositif comme d'une mesure d'« insolence législative » et évoque pour les familles des condamnées une « tromperie légale »<sup>1201</sup>.

La question de la restitution des biens des condamnés reste en tout cas largement ouverte lorsque que la Convention se sépare le 4 brumaire an IV (26 octobre 1795). Le décret du Comité — solution certes complexe qui condamne sans le dire la possibilité d'une restitution pleine et entière — permet au moins à la Convention de franchir en apparence ce dernier obstacle politique et d'envisager un peu plus sereinement la mise en place du nouveau régime directorial.

\*

Dans un espace politique thermidorien en pleine reconfiguration, les différentes mouvances en quête de domination s'affrontent pour défendre leurs convictions et établir leur hégémonie politique. Au cœur de cet affrontement, la dénonciation des excès de l'an II permet de mettre en avant la vertu des dénonciateurs et devient un terrain fertile pour affirmer son attachement à la Révolution, au retour du règne de la loi. Ces réalités sont pourtant bien mal définies. Elles ne semblent exister que par opposition à la dictature de

---

<sup>1201</sup> Éric de Mari, *La mise hors de la loi sous la Révolution française*, op. cit., p. 150.

l'hydre-Robespierre que l'on fait naître dans les pamphlets puis dans les discours à la tribune. La recherche de coupables permet par ailleurs d'exonérer l'Assemblée d'une introspection sur ses propres responsabilités au cours des violences répressives de l'an II.

Cependant, les députés ne peuvent rester aveugles au flot de pétitions toujours plus important qui leur parvient. Ils ne peuvent être sourds aux pamphlets et tirades qui pointent du doigt nombre de leurs collègues. Dès lors, la Convention va s'appuyer sur son Comité de législation pour canaliser le flot de demandes qui lui parvient. Dans un premier temps, c'est à lui que revient un travail de sappe de l'écheveau juridique de l'an II, travail qui permet à la Convention d'affirmer le retour du règne de la loi. Avec les décrets du 8 brumaire puis du 21 floréal, elle charge ensuite ce même comité de recevoir les dénonciations qui parviennent à l'Assemblée et de préparer les dossiers d'accusations. Ces dossiers, de façon assez singulière, permettent de cibler Jacobins et « derniers Montagnards » alors que l'on prépare l'arrivée prochaine du nouveau régime directoriale. C'est au Comité qu'il revient enfin de définir les procédures de restitution des biens aux « victimes » afin de refermer définitivement les pages douloureuses ouvertes au cours des années 1792-1795.

Dans ces missions cruciales, le Comité de législation est bien éloigné de son travail de laboratoire de la loi. Il est l'un des architectes du projet politique de la Convention thermidorienne. À ce titre, alors que la fin de la Convention marque la fin du système des comités, il n'est pas étonnant de voir certaines de ces principales figures, à l'exemple de Cambacérès et Merlin de Douai, poursuivre de brillantes carrières sous le Directoire et au-delà.

## Conclusion générale

Le 10 avril 1793, le Conventionnel Vergniaud, dans une belle formule, condamne ceux qui ont cherché à « consommer la révolution par la terreur » en soulignant qu'il aurait souhaité, lui, la « consommer par l'amour »<sup>1202</sup>. Dans cette vision dichotomique et polémique le député de la Gironde passe sous silence les hommes, pourtant nombreux, qui ont cherché à consommer la Révolution par un troisième moyen : le respect des lois. À bien des égards, les membres du Comité de législation de la Convention furent de ceux-là.

Tout au long de cette thèse, nous avons suivi l'œuvre de ce comité avec la volonté d'inscrire ce travail dans une abondante historiographie transdisciplinaire<sup>1203</sup>, qui interroge les problématiques liées au fonctionnement des institutions pendant la Révolution, à la fabrication de la loi et à l'enracinement de la République. Cependant, comme le soulignait Maria Betlem Castellà i Pujols en 2012, dans ces multiples travaux, il existe un tropisme majeur en faveur du Comité de salut public et du Comité de sûreté générale<sup>1204</sup>. Depuis, deux importantes journées d'étude ont largement contribué à mettre en lumière d'autres comités des Assemblées de la Révolution et ainsi à apporter des éclairages nouveaux sur des questions fondamentales concernant le fonctionnement de ces Assemblées, le partage des compétences et des tâches, les mécanismes à l'œuvre dans l'exécution des lois<sup>1205</sup>. Notre étude du Comité de législation vient apporter une pierre supplémentaire à cet édifice en construction.

---

<sup>1202</sup> La formule est évoquée dans Michel Biard et Marisa Linton, *Terreur ! La Révolution française face à ses démons*, Paris, Armand Colin, 2020, note 53.

<sup>1203</sup> Voir introduction.

<sup>1204</sup> Maria Betlem Castellà i Pujols, « Introduction. Que sait-on aujourd'hui des comités des assemblées parlementaires ? », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012.

<sup>1205</sup> Guillaume Mazeau et Maria Castellà i Pujols (dir.), Les comités des Assemblées révolutionnaires : des laboratoires de la loi, numéro spécial de la revue en ligne *La Révolution française* [En ligne], 3, 2012 et Virginie Martin, Céline Parcé et Cécile Robin (dir.), Gouverner par la loi. Les comités et commissions des assemblées révolutionnaires : pouvoir législatif et fonctions exécutives, *La Révolution française* [En ligne], 17, 2020.

Ce travail achevé nous permet en effet plusieurs constats. Le premier invite à souligner qu'au cours de la Convention, le Comité de législation connaît bien une trajectoire à part qui le distingue de tous ses homologues. Cette trajectoire le conduit à s'affirmer comme « comité de gouvernement », à l'automne 1794, et à travailler en étroite collaboration avec le Comité de salut public et le Comité de sûreté générale. La deuxième constatation nous amène à mettre au jour la particularité des méthodes de travail des membres du comité comme l'une des raisons de cet avènement. Les travaux et les rapports qu'il prépare sont souvent le fruit d'une étroite collaboration au sein d'un comité de fusion, qui œuvre dès les premiers mois de la nouvelle Assemblée au maintien d'équilibres complexes et à la persévération du règne de la loi. Enfin, le dernier constat met en exergue le fait que le Comité, par son travail, contribue à définir la place de la loi dans la République qu'il s'agit de fonder.

### **L'ascension d'un comité**

Établis sous la Constituante, les comités permettent de créer un ordre mieux adapté au fonctionnement de l'Assemblée qui s'affirme dès juin 1789 comme un « souverain décisionnel »<sup>1206</sup>. Ils forment une structure spécialisée d'examen et de préparation des questions, composée d'un petit nombre de Constituants devant prendre en charge les problèmes qui s'imposent au quotidien. L'existence de ces comités favorise et accélère les prises de décision. Parmi ceux-ci, le Comité de législation connaît une évolution particulièrement intéressante. Créée à l'origine comme un « comité des sept chargé de quelques réformes dans le droit criminel », il en vient à s'imposer, quelques années plus tard, comme l'un de ces « trois comités » si souvent consultés pour traiter les sujets les plus sensibles.

Trois catalyseurs nous semblent avoir joué un rôle particulièrement important dans son ascension. Il s'agit dans un premier temps du désistement progressif du pouvoir exécutif, qui va élargir, au même titre que pour les autres comités, son champ d'action et de

---

<sup>1206</sup> Christophe Le Digol, Du bureau au comité. La spécialisation du travail de l'Assemblée constituante (1789-1791), dans Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort, *Les formes de l'activité politique*, Paris, Presses universitaires de France, p. 71.

compétences. Il s'agit par ailleurs de l'entrée dans le gouvernement révolutionnaire qui en fait un atelier essentiel dans la préparation des lois civiles et pénales destinées à sauver la Révolution et fonder la République. Il s'agit enfin de la réorganisation de ce gouvernement révolutionnaire au lendemain de Thermidor, qui voit la Convention rechercher un « tiers de confiance » dans les tâches les plus délicates.

En effet, dans un premier temps, dès la Constituante et la Législative, les deux premières moutures du Comité de législation évoluent considérablement alors que le législatif en vient à empiéter sur les prérogatives de l'exécutif. Cet empiètement s'explique en grande partie par l'absence de coopération du roi et de ses ministres aux travaux de l'Assemblée. D'un comité indéfini, qui est à peine nommé et ne compte que sept membres, le Comité de législation s'affirme au fil des mois comme une structure essentielle au service de la Révolution. C'est à lui qu'il incombe de travailler à la réforme des lois pénales, de préparer de nouvelles lois civiles, de s'assurer que le droit évolue avec les décisions de l'Assemblée. Les missions qui lui sont confiées sont nombreuses, car, au même titre que ses homologues, il doit bien souvent suppléer le pouvoir exécutif, voire le remplacer. En septembre 1792, l'entrée dans l'ère conventionnelle se fait davantage sous l'angle de la continuité que de la rupture. Le comité est maintenu, ses membres, au nombre de quarante-huit, sont expérimentés et pour beaucoup connaissent déjà les rouages du travail d'Assemblée. Sa structure évolue progressivement et reflète l'évolution des missions qui lui sont confiées : préparer l'unification des lois civiles, mettre fin aux derniers vestiges de la féodalité, répondre aux pétitions qui lui sont transmises par la Convention, proposer des rapports et donner aux lois des dispositifs concrets qui facilitent leur application sur l'ensemble du territoire.

La proclamation du gouvernement révolutionnaire va affirmer le rôle essentiel du Comité de législation dans la défense de la Révolution et l'enracinement de la République. L'urgence de la nécessité l'amène en effet à entrer de plain-pied dans l'arène politique. Il ne s'agit plus uniquement de préparer des lois pour changer la société, il faut aussi sévir et lutter contre les ennemis de la Révolution. Dès le printemps 1793, avant même le décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), alors que la situation militaire, l'incertitude politique et la montée des tensions intérieures conduisent à l'adoption de mesures d'exception, le Comité

de législation doit étudier le cas des émigrés, des nobles, des prêtres réfractaires. Il est amené à préciser, souvent dans les plus brefs délais, les dispositifs d'exécution des lois contre les ennemis de la République. Par la suite, la plupart des grandes lois de l'an II, qu'il s'agisse des lois pénales à l'exemple de l'emblématique loi des suspects, ou encore des lois civiles qui bouleversent un temps le régime des successions, sont forgées dans son atelier. Fidèles à leurs convictions, ses membres tentent de tempérer les mesures trop sévères ou difficilement applicables. Malgré les risques, alors qu'une posture précautionneuse pourrait leur être ouvertement reprochée, ils présentent à leurs collègues les dangers de la rétroactivité ou des mesures qui s'appliqueraient sans exception. Dans le même temps, ils affinent la composition et le fonctionnement du Tribunal révolutionnaire, répondent aux pétitions et échangent avec les administrations locales. Enfin, le 3 floréal an II (22 avril 1794), Cambacérès et Merlin de Douai, ses deux figures les plus emblématiques, se voient chargés de préparer, aux côtés de Couthon, une série de codes qui devait donner « la direction organisée de la foudre du peuple »<sup>1207</sup>. Au regard de cette intense activité, et sans nier les difficultés qu'éprouve ce comité face à la multiplication de commissions « concurrentes » et l'empiètement du Comité de salut public sur ses prérogatives, l'on peut dire que la place centrale du Comité de législation dans le gouvernement triangulaire de l'an III est déjà en germe dès le printemps 1793 et l'an II.

La transition de l'été 1794, puis l'adoption du décret du 7 fructidor an II (24 août 1794), vont consacrer la place de ce comité dans le gouvernement de la Convention dite thermidorienne. Les tensions toujours vives, la volonté de clore la Révolution, la méfiance envers les députés qui avaient occupé le devant de la scène en l'an II sont autant d'éléments qui imposent l'expérience raisonnée d'un comité composé de techniciens du droit. L'étude du Comité de législation en l'an III nous permet dès lors de contribuer aux chantiers en cours concernant les réalisations de la justice thermidorienne<sup>1208</sup>. L'habileté politique de ses juristes issus de la Plaine, leur profond attachement aux principes du droit, leurs

---

<sup>1207</sup> A.N., D/39/9.

<sup>1208</sup> Loris Chavanette, *Repenser le pouvoir après la Terreur : justice, répression et réparation dans la France thermidorienne (1794-1797)*, Thèse de doctorat en Histoire et civilisations, Paris, EHESS, 2013 et, plus récemment Hervé Leuwers, Virginie Martin, Denis Salas. (dir.), *Juger la terreur (1794-1795). Justice transitionnelle et République de l'an III*, dans *Histoire de la justice*, n° 32, à paraître 2021.

connaissances, expliquent en grande partie le nouveau rôle de cette « institution de convalescence »<sup>1209</sup>, au sein d'une Convention où les équilibres politiques sont fragiles et dans laquelle le retour du « règne de la loi » s'impose comme mantra d'une Assemblée en quête de direction. Cambacérès, homme d'équilibre et inamovible président du Comité depuis le mois de décembre 1792, est d'ailleurs élu à la présidence de la Convention le 16 vendémiaire an III (7 octobre 1794). Dans le même temps, le Comité croît considérablement dans ses effectifs et se réorganise plusieurs fois afin de faire face aux nouvelles missions qui lui sont confiées. Son caractère gouvernemental est d'ailleurs mis en lumière par la création dès le 17 fructidor an II (3 septembre 1794) d'une division de la surveillance composée de trois bureaux, respectivement : de l'organisation des administrations, des départements et des tribunaux, de l'exécution des lois, de la surveillance et organisation des districts et municipalités. À l'automne 1794, le Comité de législation peut être considéré comme ce véritable « ministère de l'Intérieur et de la Justice » évoqué par Georges Bourgin<sup>1210</sup>. Dans le même temps, le passage de Cambacérès, comme de Merlin de Douai, dans l'un puis l'autre des comités de législation et de salut public fait indéniablement beaucoup pour développer et renforcer les liens entre ces deux comités, et vient aussi souligner toute l'importance prise par le Comité de législation dans le système institutionnel de l'an III. Sa consécration est d'autant plus manifeste que plusieurs décrets en font un arbitre dans la contestation des décisions de justice rendues depuis le printemps 1793. Il en est ainsi de deux décrets du 29 nivôse an III (18 janvier 1794) qui l'autorisent à statuer sur la mise en liberté de tout citoyen condamné à la peine de mort ou à d'autres peines, pourvu que les jugements ne soient causés ni pour délits ordinaires, ni pour fait de royalisme, ou encore du décret du 9 floréal an III (28 avril 1794), qui l'autorise à statuer définitivement sur les réclamations qui lui seront portées relativement aux séquestres mis sur les biens.

Cependant, si le rehaussement du Comité est indéniable, cette « promotion » doit avant tout être comprise comme une volonté de rééquilibrer le gouvernement révolutionnaire ; à s'assurer d'un travail commun dans l'élaboration des lois. Le

---

<sup>1209</sup> L'expression est empruntée à Albert Camus dans Arthur Koestler et Albert Camus, *Réflexions sur la peine capitale*, Calmann-Lévy, coll. « Liberté de l'esprit », Paris, 1957, p. 119.

<sup>1210</sup> Georges Bourgin, « Le Comité de législation », *Nouvelle Revue historique du droit français*, t. 35, 1911, p. 636.

fonctionnement en trois comités est avant tout une volonté de la Convention de limiter les pouvoirs exorbitants du Comité de salut public. La confiance qui est accordée au Comité de législation est néanmoins particulièrement visible à l'aune de ses nouvelles missions qui font de lui un rouage essentiel de l'exécution de la loi au cours des derniers mois de l'Assemblée.

En effet, le déploiement de ces nouvelles fonctions se traduit par des échanges intenses avec les administrations locales, échanges qui permettent de s'assurer de la bonne réception et mise en œuvre de la volonté de la Convention et, le cas échéant, de renouveler les administrations lorsqu'elles sont jugées incompétentes. En cette dernière année de la Convention, l'action du Comité vient donc illustrer une triple fonction d'impulsion, de coordination et de contrôle d'une administration qui doit être véritablement républicaine. Par ses échanges réguliers avec les tribunaux, les municipalités ou encore avec les agents nationaux, le Comité assure la surveillance politique des administrateurs comme des administrés. La responsabilité est lourde, mais c'est le moyen de connaître ce qui se passe sur le terrain. Prudent, il rend régulièrement compte de son action et conserve dans ses archives de nombreux tableaux qui détaillent le renouvellement des administrations, les jugements rendus par les tribunaux, ou qui attestent de l'envoi et de la bonne réception des lois dans les départements. Ces démarches contribuent progressivement à forger les administrations soumises à des règles communes et peuvent aussi expliquer l'avènement de l'ordre « de gouvernement et d'administration » étudié sous le Directoire et le Consulat par Igor Moullier<sup>1211</sup>.

L'étude des missions confiées au Comité de législation vient donc éclairer sous un jour nouveau un rouage méconnu de la Première République. Pensé comme un organe législatif, composé de députés et résidant auprès de la Convention, le Comité, en s'emparant de fonctions antérieurement confiées au roi et aux ministres s'impose progressivement comme relevant du pouvoir législatif, mais en exerçant certaines fonctions qui relèvent ordinairement de l'exécutif. À ce titre, en septembre 1792, il est déjà un comité hybride transcendant la catégorisation établie par Henri Olive entre « comités de législation » et «

---

<sup>1211</sup> Igor Moullier « Une révolution de l'administration ? La naissance de la science administrative impériale (1800-1815) », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 389, 2017/3, p. 139 – 160.

comités d'exécution »<sup>1212</sup>. Néanmoins, si dans l'étude de cette évolution institutionnelle nous avons pu dresser une synthèse du parcours du Comité de législation tout au long des différentes Assemblées, il nous faut rappeler aussi que l'impression d'un schéma global, entièrement maîtrisé, ne doit pas venir masquer le « brouillard » qui caractérise ces évolutions. Une grande partie des acquis du Comité sont en réalité des régularisations *a posteriori* de prérogatives que ses membres s'étaient eux-mêmes attribuées, soit par nécessité, soit en l'absence d'autorité compétente.

### **Des juristes au service de la Révolution et de la République**

Le rehaussement du Comité, consacré par la réorganisation du gouvernement révolutionnaire de l'an III, peut en grande partie s'expliquer par le travail et la qualité de ses membres. Tout au long de la période conventionnelle, les membres du Comité sont occupés à réaliser trois ambitions, dont les contours changent au fil des années et des contextes. Le premier concerne l'abolition définitive des droits féodaux en France, qui doit permettre de mettre fin au système seigneurial et féodal, sans pour autant léser la propriété privée, désormais exclusive. Cette tâche illustre bien la difficulté de préparer des lois lorsque la Convention requiert des mesures au plus vite. La deuxième ambition doit permettre d'inclure dans les familles les valeurs d'égalité et de liberté, sans pour autant remettre en cause la sérénité de cet échelon fondamental de la société. Les hommes du Comité vont alors contribuer à la construction inachevée et hésitante d'un nouveau droit civil, et ainsi construire une législation civile qui, comme le rappelait Marcel Garraud, se distingue par sa très grande « modernité<sup>1213</sup> ». Le dernier équilibre vise à proposer, dans une étroite collaboration avec le Comité de salut public, un recensement de toutes les lois existantes, afin de faciliter l'exercice d'un gouvernement qui se veut pourtant provisoire. Cette mission n'aboutit pas car, comme souvent, les bouleversements politiques ne laissent pas le temps aux juristes du Comité d'achever leur travail.

---

<sup>1212</sup> Henri Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des Assemblées révolutionnaires*, Th. Droit, Aix-en-Provence, 1908, p. 19.

<sup>1213</sup> Marcel Garraud, *La Révolution française et la famille*, Paris, Presses universitaires de France, 1978, p. 183.

Leur approche méticuleuse comme leur exigence dans la préparation des textes est facilitée par la composition homogène de cet organe de la Convention. Sa constitution progressive reflète en effet une forte logique de spécialisation et une valorisation inédite d'acteurs qui se distinguent par la maîtrise de savoirs normatifs, une dynamique amorcée dès la Constituante, comme le montrent les travaux de Christophe Le Digol<sup>1214</sup>. Malgré les *a priori* de certains contemporains, qui voyaient d'un mauvais œil les hommes de loi que l'on soupçonnait de fonder leurs privilèges sur l'ignorance de leurs contemporains et la complexité des textes, les juristes du Comité vont mettre au service de la Révolution leur maîtrise du droit, des usages et des coutumes. Ils s'investissent sur de nombreux fronts, œuvrant à la rédaction de projets, à la défense des acquis des Assemblées révolutionnaires, à la lutte contre les ennemis de la Révolution. Dans la continuation des travaux novateurs lancés par les deux journées d'étude consacrées aux comités des Assemblées révolutionnaires<sup>1215</sup>, l'étude de la composition du Comité de législation comme des prises de paroles de ses membres ou encore de leurs rapports présentés en séance, permet souligner l'harmonie qui pouvait régner au sein de cet organe de la Convention qui, s'il connaît indéniablement son lot de désaccords, se caractérise davantage comme un comité de fusion au service de l'Assemblée et reste en dehors des principaux affrontements qui se dessinent dès l'automne 1792. Cette approche permet enfin d'observer ces hommes ensemble, travailler en commun au cours de longues séances nocturnes, dans un moment collectif de leur parcours en Révolution. Nous pouvons ainsi préciser – en lien avec la publication prochaine du *Dictionnaire des Conventionnels*<sup>1216</sup> – le portrait et l'activité de ces juristes qui, pour certains, sont demeurés effacés derrière les discours et les événements qui ont scandé l'épopée révolutionnaire.

---

<sup>1214</sup> Christophe Le Digol, Du bureau au comité. La spécialisation du travail de l'Assemblée constituante (1789-1791), dans Antonin Cohen, Bernard Lacroix et Philippe Riutort, *Les formes de l'activité politique*, Presses Universitaires de France, pp.65 - 81.

<sup>1215</sup> Ces journées d'étude ont été organisées en 2012 et 2019 aux Archives nationales sur ce thème et ont donné lieu à des publications en ligne : « Les comités des Assemblées révolutionnaires : des laboratoires de la loi », *La Révolution française*, [En ligne], 3 | 2012, numéro dirigé par Guillaume Mazeau et Maria Castellà Pujols et « Gouverner par la loi ; les comités et commissions des assemblées révolutionnaires : pouvoir législatif et fonctions exécutives », *La Révolution française*, [En ligne], 17 | 2020, sous la direction de Virginie Martin, Céline Parcé et de Cécile Robin.

<sup>1216</sup> Michel Biard, Philippe Bourdin, Hervé Leuwers (dir.), *Dictionnaire des Conventionnels*, à paraître.

L'adoption des premières mesures d'exception au printemps 1793 puis la mise en œuvre du gouvernement révolutionnaire constituent pour un comité de techniciens une épreuve difficile. D'une part, ses membres se voient chargés de proposer, souvent dans un délai très court, des mesures sévères qui doivent permettre de défendre le salut public. Des dispositions rétroactives et catégorielles visant à frapper les ennemis de la Révolution heurtent la sensibilité de juristes attachés aux acquis des Lumières et de la Constituante. D'autre part, les tensions croissantes au sein de l'Assemblée, la multiplication de commissions *ad hoc* et l'hégémonie croissante des deux « grands » comités conduisent à son effacement partiel. Ses séances se font plus rares, elles ne réunissent que quelques députés assidus. En prairial, le Comité de législation qui avait pourtant été à l'origine des principales lois de l'exception politique n'est pas sollicité pour mettre en œuvre la grande loi pénale du 22 prairial qui, en centralisant toutes les procédures et en supprimant une grande partie des droits de la défense, vient simplifier avec une extrême sévérité la procédure judiciaire contre les ennemis de la Révolution.

Néanmoins, c'est aussi avec l'entrée dans le gouvernement d'exception que les membres du Comité, sans renoncer à procéder entre modération, proposition technique et tentative de conciliation de tous les intérêts, montrent qu'ils ne sont pas seulement un aréopage de techniciens du droit, mais bien une force politique au service de la Convention. En effet, l'étude des travaux du Comité au cours de l'an II souligne que l'affirmation d'une volonté punitive n'est pas incompatible avec la défense du légalisme. Par ailleurs, alors que les affrontements vont croissant, ses membres n'en tentent pas moins, parfois avec succès, de défendre les acquis de la Constituante, de faire respecter les procédures, aussi complexes soient-elles. L'attachement des juristes au respect de la procédure judiciaire est ainsi visible dans les fréquentes demandes faites à la Convention de délais suffisants pour l'étude des affaires afin de maintenir une justice cohérente et organisée. Par ailleurs, comme dans le cas de la loi du 28 mars 1793 contre les émigrés, le Comité n'hésite pas à proposer à la Convention plusieurs projets, et à lui laisser la responsabilité de choisir les mesures qui lui semblent appropriées. Ces hommes, qui appartiennent à l'école des légicentristes ont défendu, tout au long de l'an II, un arsenal de lois répressives fondées sur la légalité et non sur des pratiques discrétionnaires ou capricieuses du droit. C'est grâce à leur travail que,

comme le rappelle Michel Biard, « les lois révolutionnaires [établissent] une légalité certes extraordinaire, mais pour autant bel et bien issue des décisions de la Convention nationale.<sup>1217</sup> » C'est dans la construction de ces projets que ces juristes s'affirment aux yeux de leurs collègues comme des techniciens à la fois compétents et prudents. D'ailleurs, parmi les membres qui ont effectivement siégé au cours de la Convention, seul le député Charles-Nicolas Osselin compte parmi les députés condamnés à mort<sup>1218</sup>.

Au cours de cette période exceptionnelle, la progressive codification du droit civil illustre bien l'immensité de la charge confiée au Comité de législation ainsi que les méthodes de travail mises en place par ses membres pour en venir à bout. Pour bâtir ce projet, pour prendre de la hauteur, les juristes s'appuient sur les innombrables demandes faites au Comité de législation sur des points particuliers : des successions aux enfants naturels, du régime des époux au droit des indigents. Cette codification est aussi l'occasion de douloureux et blessants affrontements avec l'Assemblée qui, impatiente, exige le 13 brumaire an II (3 novembre 1793) que ce travail soit finalement confié à une « commission de philosophes » désignés par le Comité de salut public. Bien que cette commission ne soit finalement jamais réunie, une telle dénégation montre bien que les travaux d'un comité, même s'il se tient à l'écart des luttes politiques et que ses membres sont reconnus pour leurs grandes compétences techniques, peuvent être rapidement balayés par le cycle d'une Révolution. Au cours de cette séance de brumaire, trois mois de discussions approfondies sont ainsi réduits à néant, écartés comme de simples bavardages. L'absence de réaction du Comité pose la question de la crainte qui pouvait régner chez ces hommes qui connaissaient les risques inhérents aux prises de position qui vont à contre-courant de la majorité. Dans l'étude de la « République à l'épreuve des peurs »<sup>1219</sup>, qui a donné lieu à un colloque organisé au début de la préparation de cette thèse, l'analyse des archives du Comité montre qu'il ne cessa

---

<sup>1217</sup> Michel Biard (dir.), *Les politiques de la Terreur (1793-1794)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes et Paris, Société des Études Robespierriennes, 2008, p. 13.

<sup>1218</sup> Il est accusé d'avoir prêté secours et protection à une émigrée au lieu de concourir à l'exécution stricte des lois relatives aux émigrés. Acte d'accusation contre Charles-Nicolas Osselin, le 27 brumaire an II (17 novembre 1793), *Coll. Baudouin*, vol. 43, p. 208. Osselin est guillotiné à Paris le 8 messidor an II (26 juin 1794).

<sup>1219</sup> Jean-Claude Caron, Julien Bouchet, Philippe Bourdin, Lisa Bogani (dir.), *La République à l'épreuve des peurs : De la Révolution à nos jours*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016.

cependant pas d'être actif au printemps 1794. Réduit à six membres assidus, il se consacre à l'examen des pétitions individuelles et aux affaires juridiques particulières. La réponse aux multiples problématiques soulevées quotidiennement paraît pour ses membres un enjeu tout aussi important que les grandes luttes idéologiques ou le projet de rédaction d'un Code civil. Il s'agit de faire face aux innombrables dangers et menaces, « de maintenir à flot le vaisseau de la Révolution », pour reprendre une métaphore fréquemment utilisée par les contemporains.

Au lendemain de Thermidor, ces hommes de loi dont on cherchait à se débarrasser parce que jugés hostiles à la Révolution sont appelés pour former le trinôme des comités de gouvernement. Quelques mois après la « terreur », la responsabilité des juristes du Comité dans la restauration du règne de la loi est considérable. Les piliers du Comité, à l'exemple de Merlin De Douai et Cambacérès, incarnent parfaitement le type de ces nouveaux hommes de pouvoir, en grande partie issus de la Plaine, mais sans pour autant rejoindre l'archétype du député de « l'extrême-centre » évoqué par Pierre Serna<sup>1220</sup>. On retrouve par ailleurs en l'an III les principaux membres du comité présents en 1793 et en l'an II, à l'exemple de Cambacérès, Merlin, Pons de Verdun, Durand-Maillane, Garran de Coulon, Oudot ou Berlier. Au terme de leurs travaux, mais sans vision programmatique de départ, la permutation et la hiérarchisation entre deux fonctionnements de la justice, l'une révolutionnaire et l'autre ordinaire, est déconstruite. En effet, dès l'automne, leurs arrêtés et rapports marquent de manière particulièrement tangible l'aboutissement d'une transition entre deux époques. Les jugements de l'an II sont cassés, le maquis juridique progressivement rationalisé, les administrations renouvelées. Les institutions judiciaires, points de contact entre le pouvoir conventionnel et l'ensemble de la nation, se voient restaurées dans leur rôle, comme en témoigne tout particulièrement le rétablissement du Tribunal de cassation dans ses locaux du Palais de Justice après avoir été un temps relégué sur la montagne Sainte-Geneviève pour faire place au Tribunal révolutionnaire.

Les députés membres du Comité de législation œuvrent ainsi à faire entendre la loi. Leur immense travail, comme celui de tant d'autres députés juristes de la Convention, n'est

---

<sup>1220</sup> Pierre Serna, *L'extrême centre ou le poison français : 1789-2019*, Paris, Champ Vallon, 2019, Introduction.

probablement pas sans liens avec la résurrection progressive d'une société judiciaire qui s'était pourtant vue tant vilipendée, tant menacée, mais qui retrouve néanmoins le monopole du droit qu'on avait voulu un temps lui confisquer<sup>1221</sup>. Nous devons à ces hommes, sensibles au respect du règne de la loi et à la primauté du débat technique sur les mesures politiques, d'avoir défendu tout au long de cette période où les excès et les injustices furent indéniablement nombreux, l'application d'un droit cohérent, placé au service de la République.

### **La Loi dans la fondation et la refondation républicaine**

L'étude des archives du Comité reflète bien les multiples « visages » et fonctions de la loi au cours des premières années de l'ère républicaine.

Comme le souligne l'historiographie la plus récente, elle est avant tout un ensemble de mesures au pouvoir et à la finalité constituante<sup>1222</sup>. Il faut fonder la République par la loi. Dans cette perspective, l'étude du travail des juristes du Comité rappelle que l'ère conventionnelle est aussi, et avant tout, une époque de création politique et juridique, celle de l'établissement de la République qui est le but premier du gouvernement révolutionnaire. Cette lecture ne doit pas s'appliquer uniquement aux grandes lois pénales si profondément ancrées dans l'imaginaire de l'an II. La législation républicaine sur la famille, patiemment construite par le Comité dès la fin de la Législative puis tout au long de l'année 1793, pose elle aussi les bases d'une société entièrement nouvelle. Les juristes s'investissent sans compter pour définir au mieux des dispositifs détaillés et applicables. L'œuvre de codification illustre de manière paradigmatique cette volonté de faire de la loi un programme d'action destiné à fonder de manière pérenne le projet des conventionnels, et ce malgré les trois échecs successifs de la présentation d'un « impossible » Code civil étudié par Jean-Louis Halpérin<sup>1223</sup>.

---

<sup>1221</sup> Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 290.

<sup>1222</sup> Voir notamment les analyses proposées par Michel Biard et Hervé Leuwers dans Michel Biard, Philippe Bourdin, Hervé Leuwers, Pierre Serna (dir.). *1792. Entrer en République*, Paris, Armand Colin, 2013, p. 219-240 et p. 241-254.

<sup>1223</sup> Jean-Louis Halpérin, *L'impossible Code civil*, Paris, Presses universitaires de France, 1992, p. 9 – 17.

L'analyse de la conception des lois, et plus particulièrement des lois d'exception, soulève des questions à la fois éthiques, juridiques et politiques sur la nature du républicanisme et le projet des conventionnels au cours des premiers mois du nouveau régime. Elle nous permet de mieux comprendre la conception de la légalité qui accompagne l'établissement du gouvernement révolutionnaire, une conception caractérisée par une application plus personnalisée de la loi, adaptée aux impératifs du salut public et aux manifestations souvent imprévisibles des événements qui jalonnent le cycle révolutionnaire. Les rapports et les projets de décrets qui se succèdent à partir de mars 1793 nous éclairent sur la structuration progressive d'un régime et d'une législation sévère ainsi que l'adaptation de pans entiers du droit à l'urgence de la nécessité, à l'état d'exception révolutionnaire. Les lois deviennent en outre le moteur d'une transformation incessante du cadre social qui, même dans la confusion de l'an II, demeure l'une des priorités de l'Assemblée.

La connaissance concrète de ces lois permet de donner peu à peu vie à un nouveau contrat social républicain, autant que la situation exceptionnelle le permet selon ses concepteurs, mais aussi au renforcement de la puissance publique et à la soumission des appareils judiciaires. Dans cette perspective, et alors que se multiplient ces dernières années les travaux qui cherchent à mettre en lumière les rouages de l'exécution de la loi<sup>1224</sup>, les échanges réguliers du comité avec les tribunaux, les administrateurs locaux des districts et des départements permettent de mieux comprendre les exigences du législateur ainsi que les mécanismes qui aboutissent progressivement à l'un des plus grands acquis de la Révolution : le monopole institué au profit du législateur dans l'expression du droit. Cette volonté, déjà présente au cours des Assemblées précédentes qui réfutent très tôt la notion de jurisprudence des arrêts et rejettent aussi la pratique des arrêts de règlement, est reprise par le Comité comme en témoignent les nombreux référés législatifs auxquels il propose des éléments de réponse, ou encore son refus de répondre aux sollicitations lorsqu'il est directement sollicité par des pétitionnaires. L'analyse du travail des membres du Comité de législation nous permet en outre d'affirmer que si, sans cette période de troubles et de

---

<sup>1224</sup> Voir ainsi Gaïd Andro et Laurent Brassart (dir.), *Administrer sous la Révolution et l'Empire Annales historiques de la Révolution française*, n° 389, 2017/3 et Alexandre Guermazi, Jeanne-Laure Le Quang, Virginie Martin (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2018.

conflits, l'application systématique de la loi relève bien d'une gageure, elle n'a jamais été qu'une simple déclaration de principes. Les mécanismes de surveillance mis en place, l'étude scrupuleuse des dossiers des fonctionnaires publics mis en cause ou encore les échanges quotidiens avec les tribunaux pour analyser et éclairer leurs décisions, sont autant d'éléments qui viennent souligner l'attachement constant et sans faille de ces députés à l'enracinement des mesures votées par l'Assemblée. Certes, certains des textes les plus emblématiques de l'an II, à l'exemple des lois rétroactives sur les successions, auront une durée de vie bien courte et resteront parfois lettre morte dans les campagnes. Les outils de la surveillance et la correspondance assidue mis en place en l'an III viennent cependant en partie pallier « l'échec local du gouvernement révolutionnaire<sup>1225</sup> » qu'évoque Laurent Brassart au sujet de l'an II.

Entre 1792 et 1795, la loi est enfin un moyen de défendre la République. Cet axiome se vérifie tout particulièrement avec l'adoption des mesures d'exception puis la proclamation du gouvernement révolutionnaire en décembre 1793. Alors que la montée des tensions conduit à l'adoption de ces mesures exceptionnelles, le Comité de législation s'attache dans ses travaux à la sauvegarde de la Révolution en contribuant pleinement aux trois lignes de force de l'état d'exception révolutionnaire tel qu'il est défini par François Saint-Bonnet<sup>1226</sup> : le salut public, par son travail quotidien de sauvegarde de l'État, de la nation et de la patrie, la justification légale de la législation d'exception, à travers la préparation des grandes mesures de l'exception politique et enfin la fondation d'un ordre pérenne, par le suivi de la mise en œuvre de ces mesures. Il est ainsi un architecte essentiel des mesures qui, une fois mises en œuvre, privent le citoyen « indigne » évoqué par Anne Simonin des bénéfices de la législation ordinaire, protectrice de ses droits dans le cadre constitutionnel<sup>1227</sup>. Ces « ennemis du peuple » tombent sous le coup de la justice révolutionnaire, jugeant en fonction de la loi du salut public. Bien sûr, comme nous l'avons

---

<sup>1225</sup> Laurent Brassart, « L'échec local du gouvernement révolutionnaire : les faux-semblants de la centralité révolutionnaire en l'an II », dans Cyril Triolaire (dir.), *La Révolution française au miroir des recherches actuelles*, Actes du colloque tenu à Ivry-sur-Seine (15-16 juin 2010), Paris, Société des études robespierristes, 2011, p. 139.

<sup>1226</sup> François Saint-Bonnet, *L'état d'exception*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, pp. 301-308.

<sup>1227</sup> Anne Simonin, *Le Déshonneur dans la République. Une histoire de l'indignité 1791-1958*, Paris, Grasset, 2008, p. 84 – 95.

souligné, ces mesures ne vont pas sans poser des dilemmes à ces hommes attachés à la sauvegarde de la procédure ordinaire, d'autant que la Convention refuse en l'an II la pudeur et les circonvolutions des Assemblées précédentes. « Un patriote est celui qui soutient la République en masse ; quiconque la combat en détail est un traître » souligne ainsi Saint-Just dans sa défense du nouveau régime. Si les mesures doivent être sévères, les travaux du Comité montrent cependant que ses membres ont tentés de concevoir une République qui exerce une répression certes sans concessions contre les ennemis de la Révolution, mais une répression qui se doit d'être subsumée dans un cadre légal.

La transition institutionnelle de l'été 1794 qui consacre la place centrale du Comité nous permet enfin de mieux comprendre la place de la loi dans les projets de refondation républicaine de l'an III. « Nous marchons entre deux écueils : l'abus du pouvoir et le relâchement. L'un n'est pas moins dangereux que l'autre.<sup>1228</sup> » rappelle ainsi Cambacérès à ses collègues peu après Thermidor. Le Comité est un artisan fondamental de cette sortie progressive du gouvernement révolutionnaire qui s'étend tout au long de l'an III. En déconstruisant certaines des mesures les plus emblématiques de l'an II, en tendant l'oreille à ceux qui se présentent comme des victimes des excès ou des abus des représentants du peuple, il se fait encore une fois artisan d'un équilibre. Il s'agit de corriger les erreurs, sans pour autant céder à la curée que réclament certains réacteurs et libellistes particulièrement virulents. Au fil des rapports présentés par ses membres, l'Assemblée est amenée à renouer avec la volonté des premiers Constituants. Certains principes établis par le Code pénal de 1791 et la Déclaration des droits sont progressivement remis au cœur du contrat social républicain dans l'espoir de clore enfin la Révolution et d'enraciner un nouvel espoir : celui d'une République apaisée.

Cette étude du Comité de législation, à l'aune de ses archives et des éclairages d'une riche historiographie, nous permet donc de mieux comprendre le système institutionnel complexe qui caractérise les premières années de la République. Elle vient aussi éclairer la place de la loi dans le projet de fondation puis de refondation républicaine en examinant de plus près la conception, la diffusion et l'exécution de l'expression de la volonté générale. Elle

---

<sup>1228</sup> *Archives Parlementaires*, t. 94, p. 493, séance du 24 thermidor an II (11 août 1794).

témoigne enfin des grandes difficultés rencontrées par les hommes de la Convention pour faire connaître et respecter les mesures adoptées au cours des séances, mais aussi du fait que cette volonté de faire appliquer les décisions de l'Assemblée a été, malgré l'indéniable instabilité de la période, un souci majeur des Conventionnels tout au long des trois premières années de la République. C'est en cela que le Comité de législation, renouant avec les mots d'Isnard qui rappelait en novembre 1791 que « Mon Dieu, c'est la loi ; je n'en ai pas d'autres.<sup>1229</sup> », contribue à assurer la suprématie de la règle juridique, à affirmer le lien nécessaire entre la loi et la République.

---

<sup>1229</sup> Cité dans Alphonse Aulard, Histoire politique de la Révolution française. Origines et développement de la démocratie et de la République (1789 - 1804), Paris, Armand Colin, 1901, p. 365.

## Sources

### Discours et rapports

AZÉMA M., *Rapport et projet de loi sur l'adoption, présentés à la Convention nationale, au nom du Comité de législation*, Paris, Impr. nationale, juin 1793.

BAR J-É, *Motifs des dispositions du titre III du livre Ier du Code civil sur les droits des époux, présentés au nom du Comité de législation*, Paris, Impr. nationale, août 1793.

BERGASSE N., *Rapport sur l'organisation du pouvoir judiciaire présenté lors de la séance du 17 août 1789*, Paris, Baudouin, août 1789.

BERLIER T., *Discours et projet de loi sur les rapports qui doivent subsister entre les enfants et les auteurs de leurs jours en remplacement des droits connus sous le titre usurpé de puissance paternelle*, Paris, Impr. nationale, février 1793.

BERLIER T., *De l'adoption. Idées offertes à la méditation de ses collègues*, Paris, Impr. nationale, février 1793.

BERLIER T., *Exposé sommaire des motifs qui ont déterminé les bases que renferme le projet de Code civil sur l'adoption, titre VII du livre premier*, Paris, Impr. nationale, août 1793.

BERLIER T., *Opinion du citoyen Berlier, député de la Côte-d'Or à la Convention nationale, sur les droits à restituer aux enfants nés hors du mariage, jusqu'à présent appelés bâtards*, Paris, Impr. nationale, août 1793.

BEZARD F. S., *Exposé des motifs qui ont déterminé les bases adoptées pour les tutelles, curatelles, interdictions et absences*, Paris, Impr. nationale, août 1793.

CAMBACÉRÈS J.-J. R., *Projet de Code civil présenté à la Convention nationale*, Paris, Impr. nationale, août 1793.

CAMBACÉRÈS J.-J. R., *Rapport sur le mode de préparer les lois organiques de la Constitution, et sur les moyens de la mettre partiellement et successivement en activité, présenté au nom de la commission instituée le 10 germinal*, Paris, Impr. nationale, floréal an III.

CAMBACÉRÈS J.-J. R., *Rapport et projet de décret sur le plan général de la classification des lois, présentés au nom du comité de salut public et de la commission de recensement et de la rédaction complète des lois*, Paris, Impr. nationale, messidor an II.

CAMBON J., *Pièces originales du procès de Fouquier-Tinville et de ses complices. Discours du citoyen Cambon, substitut de l'accusateur public près le Tribunal révolutionnaire*, Paris, Impr. de Hacquart, pluviôse an III.

DUPORT A., *Principes et plan sur l'établissement de l'ordre judiciaire, par M. Du Port, député de Paris, imprimé par ordre de l'Assemblée nationale*, Paris, Baudouin, mars 1790.

DURAND DE MAILLANE P.-T., *Plan de code civil et uniforme pour toute la République française, lu au Comité de législation*, Paris, Impr. nationale, juillet 1793.

GAMON F.-J., *Rapport sur la translation de la Convention nationale aux Tuileries*, Paris, Impr. nationale, novembre 1792.

GARRAN DE COULON J.-P., *Exposé des motifs qui ont déterminé la section du Comité de législation chargée du Code civil à adopter les bases qui sont proposées dans le titre III du livre II sur les successions*, Paris, Impr. nationale, août 1793.

GARRAN DE COULON J.-P., *Rapport (du 24 vendémiaire an 3) sur les incompatibilités des fonctions administratives et judiciaires*, Paris, Impr. nationale, vendémiaire an III.

GOSSUIN E., « *Instruction sur l'établissement des comités de la Convention nationale rédigée par Eugène Gossuin le président du Comité des pétitions et de correspondance* », Troyes : impr. de André, septembre 1792.

HENTZ N., *Exposé des motifs qui ont déterminé les bases adoptées sur les donations entre vifs et à cause de mort*, Paris, Impr. nationale, août 1793.

HERMAN M.-J.-A., *Mémoire justificatif pour le citoyen Herman, Commissaire des Administrations civiles*, Paris, Impr. nationale, thermidor an II.

LE PELETIER DE SAINT-FARDEAU L.-M., *Rapport sur le projet du Code pénal au nom des Comités de constitution et de législation criminelle*, Imprimé par l'ordre de l'Assemblée nationale, Paris, Impr. nationale, mai 1791.

Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

LE PELETIER DE SAINT-FARGEAU L.-M., *Rapport et projet de décret sur l'abolition du droit d'aînesse, réservé par les précédents décrets dans les successions ab intestat, en faveur des personnes mariées ou veuves ayant des enfants*, Paris, Impr. nationale, janvier 1793.

LINDET R., *Rapport fait à la Convention nationale, le quatrième jour des sans-culottides de l'an II de la République, au nom des Comités de salut public, de sûreté générale, et de législation, sur la situation intérieure de la République*, Paris, Impr. nationale, 4e sans-culottide an II.

OUDOT C.-F., *Exposé des motifs qui ont déterminé la section du Comité de législation, chargée du Code civil, à adopter les bases qui lui ont été présentées, sur les titres Ier, II, IV, V, VI et VII du premier livre de l'état des personnes*, Paris, Impr. nationale, août 1793.

OUDOT C.-F., *Essai sur les principes de la législation des mariages privés et solennels, du divorce et de l'adoption qui peuvent être déclarés à la suite de l'Acte constitutionnel*, Paris, Impr. nationale, août 1793.

PORTALIS J.-É.-M., « Discours préliminaire sur le projet de Code civil », 1<sup>er</sup> pluviôse an IX (21 janvier 1801), dans *Discours, rapports et travaux inédits sur le Code civil*, Paris, Joubert, 1844.

ROBESPIERRE M., *Rapport sur les principes du gouvernement révolutionnaire, fait au nom du Comité de salut public*, Paris, Impr. nationale, nivôse an II.

SALADIN J.-B. M., *Rapport et projet de décret, sur le mode de juger les exceptions particulières, non prévues par la loi contre les émigrés : présentés à la Convention nationale au nom des quatre comités réunis de législation, des finances, diplomatique, et de la guerre*, Paris, Impr. nationale, mars 1793.

VERGNIAUD P.-V., *Rapport de M. Vergniaud sur l'état des travaux de l'Assemblée nationale constituante au 30 septembre 1791 ; suivi d'une Notice de ces Travaux*, par M. Camus, Imprimé par ordre de l'Assemblée nationale, Paris, Impr. nationale, septembre 1791.

### **Mémoires et histoires particulières de la Révolution française**

CAMBACÉRÈS J.-J. R., *Mémoires inédits, Éclaircissements publiés par Cambacérès sur les principaux événements de sa vie politique. Tome 1 : La Révolution et le Consulat*, Paris, Perrin, 1999.

BARERE B., *Mémoires*, Bruxelles, Meline, Cans et Compagnie, 1842.

BAUDOT M.-A., *Notes historiques sur la Convention nationale, le Directoire, l'Empire et l'exil des votants*, Paris, Impr. D. Jouaust, 1893.

BERLIER T., *Précis de la vie politique de Théophile Berlier*, Dijon, A. Douillier, 1838.

DOUAI M. de, Merlin de Douai, *Question de droit, Additions*, Paris, Garnery, 1819.

LEVASSEUR R., *Mémoires de R. Levasseur (de la Sarthe), ex-conventionnel*, édition préfacée par Michel Vovelle, présentée et annotée par Christine Peyrard (1<sup>re</sup> éd., 1829-1831), Paris, Messidor-Éditions Sociales, 1989.

THIBAUDEAU A.C., *Mémoires sur la Convention, et le Directoire*, Paris, Ponthieu et C<sup>ie</sup>, 1827.

VIDOCQ E.-F., *Mémoires*, Paris, Huillery, 1869.

### **Journaux**

*Gazette des tribunaux et mémorial des corps administratifs*, 1791-an VII, Perlet, Paris.

*Gazette nationale ou le moniteur universel*, Paris, 1789-1810

*Journal de la Société de 1789*, Paris, 1789, n°1-15.

*Révolutions de France et de Brabant*, Paris, 1790 - 1791.

### **Autres documents publiés**

*Archives Parlementaires de 1787 à 1860*, Paris, CNRS édition, disponibles pour partie en ligne sur <https://www.persee.fr/collection/arcpa>.

AULARD F.-A., *La société des jacobins*, Paris, Jouaust, Noblet et Quantin, 6 vol., 1889-1897.

AULARD F.-A., *Recueil des actes du Comité de salut public : avec la correspondance officielle des représentants en mission et le registre du conseil exécutif provisoire*, Paris, Impr. nationale, 1889-1910.

BAUDOUIN, *Collection complète des lois, 1789— An III*, accessible en ligne sur <https://artflsrv03.uchicago.edu/philologic4/revlawall1119/>.

LOCRE J.-G., *La législation civile, commerciale et criminelle de la France*, Paris, Treutell et Würtz, 1827-1832.

### **Recueils et inventaires des sources**

DAINVILLE-BARBICHE S. de, *De la Justice de la Nation à la Justice de la République 1789-1940. Guide des fonds judiciaires conservés au Centre historique des Archives nationales*, Paris, Centre historique des Archives nationales, 2004.

ABERDAM S., BIANCHI S., DEMEUDE R. *et al.*, *Voter, élire pendant la Révolution française, 1789-1799. Guide pour la recherche*, Paris, CTHS Histoire, 2006.

## **Archives nationales - sources manuscrites**

### **Série AD : Archives imprimées**

AD/I/38 : Comités et commissions, 1790-an XIII.

AD/I/39 : Archives imprimées du Comité de législation en l'an III.

### **Série AF : Archives du pouvoir exécutif (1789-1815)**

AF/II/23 : Conseil exécutif provisoire et comités de la Convention, dont le Comité de salut public. État des appointements du Comité de salut public en vendémiaire an III.

AF/II/67 : Catalogue de la bibliothèque du Comité de législation.

AF/II/205 – 208 : Conseil exécutif provisoire et comités de la Convention, dont le Comité de salut public. Correspondance du Comité de salut public.

### **Série AP : Archives privées**

AP/ 286/ 1-7 : Fonds Cambacérés

**Série BB : Archives du Ministère de la Justice**

BB/1/32 : Correspondance avec le Comité de salut public, an II — an III.

BB/3/29 – 30 : Arrestation et mises en liberté de membres de la Convention. 1793-an IV.

BB/4/8 : Comptabilité du Ministère de la Justice et organisation des bureaux de la Commission des Administrations civiles, police et tribunaux.

BB/30 – 31 : Lettres et pétitions relatives à l'interprétation des lois et renvoyées au Comité de législation, an II.

BB/30/30 : Commission des administrations civiles, police et tribunaux. Organisation et bureaux, an II —an III.

BB/30/102-120 : Arrêtes du Comité de législation, an III-an IV.

BB/30/102 : Arrêtés de fructidor an II.

BB/30/121 – 124 : Accusés de réception des arrêtes, répertoire des arrêtes, comptes journaliers au Comité de législation par la Commission des administrations civiles, police et tribunaux, an II — an IV.

BB/30/125 : Fichier alphabétique des arrêtés de nominations du comité. An III — an IV.

BB/30/158 : Correspondance avec le département et la commune de Paris sur des questions municipales et de droit civil, 1792-an IV.

BB/30/509-511 : Documents relatifs à l'agence de l'envoi des lois.

**Série C : Assemblées nationales**

C/36 : Scrutins pour la désignation des membres du Comité de législation sous la Constituante.

C/257 : Scrutins pour la désignation des membres du Comité de législation sous la Convention.

C//226 à 232 : Papiers de la Commission des Onze chargée de préparer la Constitution de l'an III.

C//364 : Rémunération des employés de la Convention.

## **Série D : Missions des représentants du peuple et comités des assemblées révolutionnaires**

### **Sous-série D/III : Comité de législation**

D/III/15 : Correspondance et pétitions envoyées au Comité de législation, an III – IV. Classées dans l'ordre alphabétique des départements puis des communes.

D/III/25 – 29 : Correspondance avec les autorités judiciaires, an III – IV.

D/III/56 : Organisation du comité, règlement intérieur adopté le 17 fructidor an II (24 août 1794).

D/III/61 – 65 : Correspondance et pétitions envoyées au Comité de législation, an III – IV. Classées dans l'ordre alphabétique des départements puis des communes.

D/III/109 : Correspondance avec les représentants en mission. Correspondance et pétitions envoyées au Comité de législation, an III – IV. Classées dans l'ordre alphabétique des départements puis des communes.

D/III/144 : Correspondance avec les autorités judiciaires, an III – IV. Correspondance avec les représentants en mission. Correspondance et pétitions envoyées au Comité de législation, an III – IV. Classées dans l'ordre alphabétique des départements puis des communes.

D/III/170 : Documents relatifs à l'affaire de Lorient, septembre 1792.

D/III/235 : Demandes de démission, options, réponses du Comité de législation. Correspondance et pétitions envoyées au Comité de législation, an III – IV. Classées dans l'ordre alphabétique des départements puis des communes.

D/III/267 – 268 : Pièces relatives à la nouvelle organisation du Tribunal révolutionnaire ainsi qu'à sa composition, an III.

D/III/297 : Correspondance avec les autorités judiciaires, an III – IV. Correspondance avec les représentants en mission. Correspondance et pétitions envoyées au Comité de législation, an III – IV. Classées dans l'ordre alphabétique des départements puis des communes.

D/III/309 : Administration de la Belgique pendant l'an III et jusqu'à la réunion à la France le 9 Vendémiaire an IV (1<sup>er</sup> octobre 1795). Correspondance avec les tribunaux, administration du département de Jemmapes.

D/III/310 : Correspondance du Comité de législation avec l'Impr. des administrations nationales.

D/III/318 : Correspondance du Comité de législation avec les Ministères. Correspondance et pétitions envoyées au Comité de législation, an III – IV. Classées dans l'ordre alphabétique des départements puis des communes.

D/III/320 — 328 : Correspondance avec les autorités judiciaires, an III – IV. Suivi de l'exécution des lois. Comptes décadaires envoyés par les tribunaux pour rendre compte de leurs jugements.

D/III/321 : Recrutement du personnel, dossiers et pétitions envoyées au Comité de législation, an III.

D/III/329 – 330 : Documents renvoyés par l'Assemblée nationale au Comité de législation, an III.

D/III/334 : Copies ou extraits des lettres du Comité de législation aux administrations de district pour toutes sortes de matières. An III – IV.

D/III/336 – 349 : Documents divers sur les grandes lois civiles et de police. Pétitions, rapports, mémoires, correspondances, an II.

D/III/338 – 340 : Correspondance et pétitions reçues au sujet la loi du 17 nivôse an II (6 janvier 1794).

D/III/343 — 358 : Dossiers de dénonciations contre les représentants du peuple, classés dans l'ordre alphabétique de leurs noms. Liste de 98 députés dont la conduite est examinée par

le Comité de législation (D/III/343 – 344). Mémoires de défenses et pétitions adressées au Comité. Dossier de Joseph Fouché (D/III/348).

D/III/360 – 361 : Procès-verbaux du comité, documents sur le personnel et le travail des bureaux, an II – III.

D/III/366 : Projets de rapports et pétitions envoyés au Comité de législation, an II.

D/III/373 – 377 : Correspondance avec le Comité de salut public. Pétitions et lettres renvoyées au Comité de législation par le Comité de salut public. Demandes des précisions concernant les exceptions envisagées dans les lois contre les nobles, questions sur l'obligation de quitter Paris, l'interdiction faite de séjourner dans des villes portuaires. Réponses du Comité de législation.

D/III/378 : Pétitions relatives à la loi du 6 octobre 1791 sur les offices de notaires. Dossiers et pétitions envoyés à l'Assemblée nationale puis transmis au Comité de législation, 1792 — an III.

D/III/380 – 381 : Procès-verbaux du Comité de législation, documents sur le personnel, la composition des bureaux et l'organisation de l'espace.

D/III/382 – 389 : Documents et correspondance sur l'organisation et l'activité du Tribunal de cassation. Correspondance des membres du Comité de législation avec les juges du Tribunal de Cassation. Demandes de cassation de jugements. Référé du Tribunal de cassation au Comité de législation. Membres du Tribunal de cassation qui sont sous le coup de la loi contre les nobles du 27 germinal an II (D/III/387).

D/III/390 – 391 : "États des livres de la Bibliothèque des avocats de Paris que l'on pourrait transporter à celle du Comité de législation". Catalogue des livres fournis à la section systématique de du Comité de législation en exécution du décret du 6 février 1792. Catalogue des livres nécessaires au Comité de législation. "Liste des livres à mettre dans la bibliothèque, à prendre ailleurs que dans la bibliothèque des avocats, où il ne se trouvent pas". Arrêté du Comité de législation qui enjoint à chaque commune d'adopter un cachet. Correspondance et documents divers.

D/III/\*/1 —56 : Registres de correspondance

D/III\*/49 : Registres des lettres reçues

DIII\*/51 : Registres des lettres envoyées

D\*/III 56 —58 : Registre des procès-verbaux, an III – IV.

**Sous-série D/IV : Comité de Constitution**

D/IV/1 : Adresses, mémoires, lettres sur divers sujets.

D/IV/10 – 13 : Observations et avis sur divers objet de législation civile.

D/IV/70 – 72 : Organisation judiciaire, états des tribunaux. Personnel des tribunaux classés par cour d'appel.

**Série F : Versements des ministères et des administrations qui en dépendent**

F/1b/II, F/1c/III : Cartons généraux de l'administration départementale. Comptes rendus administratifs pour les divers départements.

F/7 4729, 4774 : Ministère de l'Intérieur — Police générale. Documents transmis au Comité de législation. Versements divers.

F/18 : Projets, plans et décisions concernant l'emplacement des comités de l'Assemblée législative.

**Série W : Juridictions extraordinaires**

W/429 - 511 : Procès et condamnations par le Tribunal révolutionnaire. Dossier de Frédéric III de Salm-Kyrbourg (W/429), Affaire des cent trente-deux-Nantais jugés le 28 fructidor an II (14 septembre 1794) (W/449).

## Index des députés et personnages historiques

---

### A

Alard, Pierre · 453  
 Allasœur, Pierre · 80, 81  
 Alquier, Charles Jean-Marie · 82, 102  
 André, Antoine-Balthazar d' · 7  
 Audrein, Yves Marie · 36, 37  
 Azéma, Michel · 56, 63, 82, 88, 94, 97, 103, 107, 109, 119, 123, 205, 206, 226, 227, 228, 259, 260, 262, 263, 298, 382

---

### B

Baille, Pierre Marie · 82, 102  
 Bar, Jean-Étienne · 89, 92, 94, 95, 97, 107, 120, 123, 126, 205, 207, 213, 214, 217, 220, 292, 360  
 Barennes, Raymond de · 56, 61  
 Barère, Bertrand · 82, 102, 231, 287, 305, 313, 314, 318, 327, 333, 334, 335, 336, 340, 415, 439, 443, 444, 448  
 Barras, Paul François · 328, 430  
 Baudot, Marc-Antoine · 366, 413, 446, 447, 453, 454  
 Baudran, Mathieu · 260, 263  
 Bayle, Moïse · 82, 86, 89, 90, 102  
 Beauchamp, Joseph · 94, 95, 97, 100, 123, 126  
 Bentabole, Pierre Louis · 264, 351, 416, 429  
 Bergasse, Nicolas · 49  
 Berlier, Théophile · 88, 92, 97, 107, 119, 205, 206, 207, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 228, 229, 232, 233, 260, 263, 298, 315, 318, 319, 323, 335, 336, 337, 338, 341, 357, 360, 409, 429, 501, 504  
 Bernier, Louis Toussaint Cécile · 81, 95, 97, 119, 260, 263  
 Bézard, François Siméon · 90, 93, 100, 107, 120, 205, 207, 279, 291, 298, 323, 455, 457, 458  
 Bigot de Préameneu, Félix Julien Jean · 27, 66  
 Billaud-Varenne, Jacques Nicolas · 231, 236, 237, 238, 266, 301, 443, 444, 448  
 Bion, Jean-Marie · 81  
 Bô, Jean-Baptiste Jérôme · 455, 456, 457, 458  
 Bohan, Alain · 82, 85, 91, 102, 119, 183  
 Boilleau, Jacques · 81  
 Bonnemère, Joseph Toussaint · 57, 61  
 Bonnesœur-Bourguinière, Siméon Jacques · 260, 261, 263  
 Bonnier, Ange-Elisabeth · 81

Bordas, Pardoux · 94, 97  
 Borie, Jean · 90  
 Bouche François, Charles · 5  
 Bourdon de l'Oise, François, Louis · 272, 304, 305, 351, 420, 471, 473  
 Bouret, Henri Charles Gaspard · 97, 100  
 Bournel, Jean-François · 57, 63  
 Briois de Beaumetz, Bon Albert · 49, 51  
 Briolat, Jean-Baptiste · 57, 63  
 Brisson, Marcou · 57, 61  
 Brival, Jacques · 82, 85, 102, 183, 376  
 Buzot, François Nicolas Léonard · 102, 103, 119, 266

---

### C

Cambacérès, Jean-Jacques-Régis de · 29, 82, 86, 87, 88, 92, 93, 94, 97, 100, 102, 103, 105, 107, 109, 112, 119, 120, 121, 123, 126, 136, 137, 139, 144, 154, 163, 173, 179, 181, 200, 205, 207, 208, 210, 211, 213, 218, 223, 224, 225, 226, 227, 230, 232, 233, 235, 237, 238, 239, 241, 242, 243, 244, 245, 246, 248, 249, 250, 253, 256, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 265, 269, 270, 272, 274, 297, 298, 301, 302, 310, 311, 315, 321, 322, 323, 327, 333, 336, 337, 338, 340, 342, 343, 345, 347, 351, 352, 353, 354, 355, 356, 358, 360, 366, 370, 372, 404, 445, 446, 484, 503, 505, 529  
 Cambon, Joseph Pierre · 70, 121, 197, 231, 236, 334, 335, 336, 338, 339, 426, 502  
 Camus, Armand-Gaston · 49, 55, 76, 411, 503  
 Carrier, Jean-Baptiste · 90, 328, 349, 368, 416, 417, 444, 450, 470, 478  
 Caubère, Pierre · 57, 63  
 Chabrol, Gaspard Claude François de · 53  
 Chaillon, Étienne · 81, 119, 260, 261, 263  
 Champion de Cécé, Jérôme · 40  
 Charlier, Louis Joseph · 57, 62, 82, 90, 102, 106, 108, 109, 119, 120, 121, 191, 195, 205, 260, 261, 263, 284, 349  
 Chasset, Charles-Antoine · 82, 102  
 Chazal, Jean-Pierre · 81, 97, 352  
 Clauzel, Jean-Baptiste · 367, 475  
 Cochon de Lapparent, Charles · 82, 102, 109, 117, 119, 260, 261, 263, 319  
 Codet, Sylvain · 57, 63  
 Collot d'Herbois, Jean Marie · 76

## Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Corbel du Squirio, Vincent Claude · 57, 62, 82, 102, 260, 261, 263  
 Coupé, Jacques-Michel · 82, 102  
 Couthon, Georges Auguste · 57, 59, 61, 82, 89, 102, 230, 235, 236, 238, 239, 240, 243, 245, 250, 292, 301, 304, 305, 314, 327, 333

---

**D**

Dalmas, Joseph Benoît · 57, 59  
 Danton, Georges Jacques · 218, 271, 274, 298, 304, 310, 318, 439  
 Dartigoeyte, Pierre Arnaud · 90, 91, 120, 452, 453  
 Daunou, Pierre · 89, 370  
 David-Delisle, Edme Alexandre · 98  
 Delacoste, Jean-Aimé · 57  
 Delahaye, Jacques Charles Gabriel · 100  
 Delaunay, Joseph · 90, 120, 266, 298, 320  
 Delaunay, Pierre-Marie · 82, 106  
 Delbrel, Pierre · 260, 261, 263  
 Delecloy, Jean-Baptiste Joseph · 98, 100  
 Delmas, Jean François · 59, 63  
 Desmoulins, Camille · 34, 218, 298, 303, 304, 479, 530  
 Devars, Jean · 100  
 Dinocheau, Jacques Samuel · 53  
 Ducastel, Jean-Baptiste Louis · 57, 59, 63, 67, 69, 70, 466  
 Ducos, Pierre Roger · 66, 100  
 Dugué d'Assé, Jacques Claude · 453, 454  
 Duhem, Pierre Joseph · 313, 349, 473  
 Dumont, André · 81, 89, 100, 119, 205, 260, 261, 263, 421, 451  
 Dupin, André Siméon Olivier · 449, 455, 456, 458  
 Duport, Adrien · 36, 52, 53, 54, 60  
 Durand de Maillane, Pierre-Toussaint · 83, 87, 89, 94, 95, 98, 100, 102, 119, 123, 206, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 217, 218, 221, 226, 228, 298, 425, 451, 452, 453, 454, 455  
 Dusaulx, Jean-Joseph · 5  
 Duval, Charles François Marie · 81, 89, 92, 119, 360

---

**E**

Ehrmann, Jean-François · 90  
 Engerran-Deslandes, Jacques · 187, 260, 261, 263  
 Eschassériaux, René · 100, 352, 356  
 Euvremet, Jacques · 57, 61

---

**F**

Fabre d'Églantine, Philippe-François-Nazaire · 92, 298, 360  
 Fauvre-Labrunerie, Charles Benoît · 90  
 Fayau, Joseph Pierre Marie · 90  
 Ferrière, Jean-Jacques · 57, 61  
 Foissey, Joseph Ignace · 57, 60

Foncez, Charles · 407  
 Fouché, Joseph · 328, 455, 456, 457, 458, 509  
 Fouquier-Tinville · 331, 417, 426, 428, 502  
 François de Neufchâteau, Nicolas Louis · 63, 71, 431  
 Frécine, Augustin-Lucie de · 81, 85, 183  
 Fréron, Louis Marie Stanislas · 328, 370, 445, 450, 479  
 Fréteau de Saint-Just, Emmanuel · 51  
 Froudière, Louis François · 57, 62

---

**G**

Garat, Dominique Joseph · 186, 319, 320  
 Garran de Coulon, Jean Philippe · 57, 61, 62, 65, 69, 79, 83, 87, 88, 94, 95, 98, 100, 102, 103, 106, 107, 123, 126, 260, 261, 263, 309, 386, 423, 433  
 Garran de Coulon, Jean-Philippe · 206  
 Genevois, Louis-Benoît · 98, 100, 119, 188, 260, 261, 263  
 Génissieu, Jean-Joseph-Victor · 98, 100, 119, 120, 205, 232, 260, 261, 263, 318, 319, 377, 428, 455, 457, 458, 459, 481  
 Gentil, François · 85, 98, 100, 183  
 Girot-Pouzol, Jean-Baptiste · 98, 100, 455, 472  
 Godard, François · 56, 57  
 Gohier, Louis Jérôme · 57, 59, 62, 161, 198  
 Gorguereau, François · 57, 60, 67  
 Gossuin, Eugène · 26, 77, 80, 83, 102, 108, 110, 111, 115, 116, 502  
 Goupilleau, Jean · 83, 102  
 Goupilleau, Philippe · 83, 102  
 Gourdan, Charles, Claude Christophe · 100  
 Granet, François Omer · 349  
 Guadet, Élie · 57, 59, 61, 63, 71, 83, 87, 102  
 Guimberteau, Jean · 83, 85, 102, 183  
 Guiot, Florent · 90, 92, 94, 95, 98, 107, 120, 123, 289  
 Guyardin, Louis · 453, 454

---

**H**

Hardy, Antoine François · 90  
 Hébert, Louis Thomas · 304, 439  
 Hentz, Nicolas · 88, 92, 107, 123, 205, 207, 272, 360, 457  
 Hérault de Séchelles, Marie Jean · 57, 64, 89  
 Herman, Martial · 302, 502  
 Hua, Eustache Antoine · 58, 59, 63

---

**I**

Ingrand, François Pierre · 83, 102  
 Izoard, Jean-François Auguste · 98

---

**J**

Jacomín, Jean, Jacques, Hippolyte · 260, 261, 263

## Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Javogues, Claude · 453  
 Jouenne-Longchamp, Thomas François · 100  
 Jourde, Gilbert Amable · 100  
 Jullien-Dubois, Louis Toussaint · 90

**L**

La Rochefoucauld, François de · 53  
 Labastie, Jean Jacques · 58, 63  
 Lacoste, Jean-Baptiste · 58, 61, 63, 90, 92, 120, 360, 453, 454  
 Lacroix, Jean-François · 6, 33, 43, 83, 102, 119, 232, 260, 261, 263, 524  
 Laignelot, Joseph-François · 438, 455, 456  
 Lally-Tollendal, Gérard de · 51, 527  
 Laloy, Pierre Antoine · 58, 62, 92, 107  
 Lamarque, François · 58, 59, 61  
 Lanjuinais, Jean-Denis · 27, 44, 53, 73, 83, 85, 88, 91, 102, 103, 107, 110, 119, 132, 207, 208, 255, 258, 260, 261, 263, 264, 265, 321, 423, 429, 430  
 Lanot, Antoine Joseph · 455, 456, 458  
 Laplaigne, Antoine Louis · 58, 63, 83, 98, 100, 102, 103, 106, 260, 261, 263, 382, 447  
 Laplanche, Jacques Léonard · 455, 456  
 Larivière, Pierre François Henry · 83, 102, 103, 119, 260, 261, 263  
 Laurence, André François · 51, 98, 136, 243  
 Lavicomterie, Louis-Charles de · 83, 102  
 Le Carlier, Prosper Hyacinthe · 57, 98  
 Le Carpentier, Jean-Baptiste · 90, 109  
 Le Malliaud de Kerharnos, Joseph-François · 83, 85, 94, 99, 102, 109, 119, 260, 261, 263  
 Lebas, Philippe François Joseph · 90, 293, 361  
 Lebreton, Éloi · 51  
 Lefiot, Jean Alban · 455, 456, 457  
 Legendre, Louis · 271, 356, 416, 454, 458  
 Legot, Alexandre · 261  
 Lejeune, Sylvain Phalier · 51, 385, 453  
 Lemontey, Pierre Edouard · 56, 58  
 Lepeletier de Saint-Fargeau, Louis-Michel · 52, 68, 83, 86, 102, 103, 106, 107, 117, 205, 208, 260, 261, 263, 318, 379  
 Lequinio, Joseph-Marie · 307, 308, 455, 456, 458, 530  
 Lesage, Denis-Toussaint · 107, 260, 261, 263, 265, 266, 370, 430, 460  
 Lesueur, Jean-Baptiste · 58, 63, 113  
 Levasseur, René · 90, 102, 103, 188, 230, 431, 457, 472, 504  
 Lindet, Robert · 84, 90, 91, 102, 106, 107, 109, 117, 119, 260, 261, 263, 266, 437, 472  
 Locré, Jean Guillaume · 148, 238, 241  
 Lofficial, Louis · 81  
 Louis XVI · 55, 138, 255, 256, 257, 258, 260, 519  
 Louis Capet · 301  
 Louvet, Pierre Florent · 72, 73, 84, 91, 94, 95, 99, 100, 102, 103, 106, 123, 260, 261, 263, 370, 425, 445

**M**

Mailhe, Jean-Baptiste · 84, 85, 88, 99, 100, 102, 106, 107, 119, 183, 185, 186, 188, 202, 205, 208, 232, 256, 257, 259, 260, 261, 263, 423  
 Mallarmé, François René Auguste · 453, 454  
 Malouet, Pierre-Victor · 7  
 Marquis, Jean-Joseph · 84, 102, 432  
 Massa, Ruffin Castus · 99, 100  
 Massieu, Jean-Baptiste · 445, 455, 456, 457, 458  
 Matthieu, Jean-Baptiste Charles · 84, 92, 102, 360  
 Maure, Nicolas Sylvestre · 453, 454  
 Méaulle, Jean Nicolas · 99, 100, 189, 190, 230  
 Merlin de Douai, Philippe-Antoine · 88, 92, 99, 102, 103, 107, 111, 119, 179, 183, 184, 191, 202, 205, 210, 218, 225, 232, 235, 236, 237, 238, 239, 240, 241, 242, 243, 244, 248, 251, 260, 262, 263, 267, 272, 274, 277, 278, 280, 288, 291, 293, 294, 298, 301, 304, 305, 310, 315, 321, 323, 327, 335, 337, 342, 345, 347, 348, 349, 350, 351, 352, 360, 426, 444, 461, 464, 484, 504, 530  
 Meynard, François · 99  
 Milhaud, Edouard Jean-Baptiste · 89, 453, 454  
 Mirabeau, Honoré-Gabriel Riqueti de · 39, 41  
 Monestier, Pierre-Laurent · 453  
 Moreau, Jean · 81  
 Morisson, Charles-François-Gabriel · 84, 85, 102, 183, 260, 262  
 Mounier, Jean-Joseph · 6, 7  
 Muraire, Honoré · 58, 70

**N**

Navier, Claude · 58

**O**

Ormesson de Noyseau, Louis Lefèvre d' · 53  
 Osselin, Charles-Nicolas · 27, 84, 102, 110, 119, 189, 231, 287, 299, 312, 313, 319, 320  
 Oudot, Charles-François · 69, 90, 92, 94, 95, 99, 107, 120, 123, 126, 205, 206, 213, 214, 215, 216, 220, 224, 225, 226, 228, 298, 360, 372

**P**

Pastoret, Claude Emmanuel · 58, 59, 69  
 Pelletier, Jacques · 81  
 Pépin, Sylvain · 91, 99, 100, 123  
 Pèrès, Emmanuel · 94, 95, 99, 123, 417, 418, 419  
 Personne, Jean-Baptiste · 46, 99, 100  
 Philippeaux, Pierre · 84, 85, 102, 119, 188, 208, 231, 260, 262, 263  
 Piorry, Pierre-François · 84, 102, 119, 260, 262, 263, 455, 456, 457  
 Platon · 4, 5

## Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

Pointe, Noël · 458  
 Pons de Verdun, Philippe-Laurent · 15, 76, 84, 86, 87, 89, 90, 92, 94, 95, 99, 100, 102, 107, 123, 126, 196, 197, 198, 202, 205, 260, 262, 263, 265, 298, 360, 418, 428, 429, 430, 432, 467, 469, 470, 530  
 Porcher de Lissonay, Gilles · 94, 95, 99, 100, 119, 123, 126, 260, 262, 263, 420, 424  
 Pottier, Charles-Albert · 99, 100, 477  
 Prost, Claude Charles · 23, 90  
 Prouveur, Auguste Antoine · 58, 61

**R**

Raffron, Nicolas · 230, 478  
 Rameau de La Cérée, Juste · 85  
 Réal, André · 81  
 Ribes, Louis · 58, 63  
 Ricord, Jean François · 90, 92, 120, 360  
 Robespierre, Augustin · 93  
 Robespierre, Maximilien · 18, 84, 93, 102, 103, 104, 113, 122, 167, 183, 232, 246, 284, 285, 294, 302, 304, 305, 317, 318, 320, 322, 323, 327, 330, 331, 333, 334, 335, 339, 341, 348, 353, 358, 360, 367, 368, 387, 421, 432, 435, 436, 437, 438, 439, 443, 445, 446, 447, 461, 482, 484, 529, 530, 532, 533  
 Robin, Léonard · 8, 12, 56, 63, 71, 73, 331  
 Rondonneau, Louis · 240, 241, 242, 243, 244, 250  
 Rousseau, Louis Jacques · 14, 15, 58, 211, 219, 264, 287, 330, 343, 352, 455, 456, 458, 522

**S**

Saint-Just, Louis Antoine Léon de · 237, 238, 258, 275, 276, 278, 284, 293, 303, 327, 333, 361, 461  
 Saladin, Jean-Baptiste · 58, 59, 60, 61, 84, 99, 102, 103, 106, 107, 109, 117, 119, 260, 262, 263, 265, 283, 312, 313, 386, 420  
 Salm-Kyrbourg, Frédéric III de · 479, 510  
 Sautereau, Jean · 56, 84, 102  
 Savary, Louis Jacques · 100, 260, 262, 263, 266, 319

Sédillez, Mathurin · 58, 61, 63, 68, 70  
 Sergent, Antoine, François · 452, 453  
 Sieyès, Emmanuel Joseph · 250, 306  
 Soullignac, Jean-Baptiste · 119, 260, 262, 263

**T**

Tallien, Jean-Lambert · 84, 102, 264, 284, 351, 419, 421, 430, 458, 479  
 Tardiveau, François · 58, 61  
 Target, Jean-Baptiste · 51, 52, 184  
 Thibaudeau, Antoine Clair · 369, 370  
 Thibaut, Alexandre · 425  
 Thorillon, Antoine Joseph · 58, 62  
 Thouret, Jacques-Guillaume · 51, 52  
 Thuriot, Jacques Alexis · 58, 61, 84, 89, 102, 188, 218, 421  
 Treilhard, Jean-Baptiste · 92, 100, 107, 109  
 Tronchet, François Denis · 51, 52  
 Turpin, Charles · 53

**V**

Vadier, Marc-Guillaume-Alexis · 85, 86, 102, 443, 444, 448  
 Veirieu, Guillaume · 58, 63, 66  
 Vergniaud, Pierre Victurnien · 55, 85, 87, 88, 91, 102, 103, 119, 503  
 Verneilh-Puyraseau, Jean-Joseph de · 57  
 Vernier, Théodore · 85, 102  
 Vidocq, Eugène-François · 430, 431  
 Vignerot, Claude Bonaventure · 99, 100  
 Vimar, Nicolas · 58, 63  
 Voysin de Gartempe, Jean-Baptiste · 56, 60, 61

**Z**

Zangiacomi, Joseph · 260, 262, 263

## Bibliographie

### Historiographie et histoire générale de la Révolution française

ABERDAM S., CONCHON A., MARTIN V. (dir.), *Les dynamiques économiques de la Révolution française*, actes du colloque organisé au Conservatoire National Arts et Métiers les 7-8 juin 2018, à paraître 2021.

ANDRO G., et BRASSART L. (dir.) « Administrer sous la Révolution et l'Empire », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 389, 2017/3.

AULARD A., *Histoire politique de la Révolution française, origine et développement de la démocratie et de la République, 1789-1804*, Paris, Armand Colin, 1901.

BIARD M., Philippe BOURDIN P., MARZAGALLI S. (dir), *Révolution, Consulat, Empire, 1789-1815*, Paris, Belin, 2009

BONNET J.-C. (dir.), *La Carmagnole des Muses. L'homme de lettres et l'artiste dans la Révolution*, Paris, Armand Colin, 1988.

BOULANT A., *Les Tuileries : Château des rois, palais des révolutions*, Paris, Tallandier, 2016.

BOURDIN P. (dir.), *Les noblesses françaises dans l'Europe de la Révolution*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010.

BOURDIN P. (dir.), *Les nuits de la Révolution française*, Clermont-Ferrand, Presses universitaires Blaise Pascal, 2013.

BOYER F., *Les Tuileries sous la Révolution (1792-1799)*, Paris, J. Schemit, 1935.

DE FRANCESCO A., *La Guerre de deux cent ans. Une histoire des histoires de la Révolution française*, Paris, Perrin, 2018.

DUCANGE J.-N., *La Révolution française et l'histoire du monde. Deux siècles de débats historiographies et politiques, 1815-1991*, Paris, Armand Colin, 2014.

FARGE A., *Le goût de l'archive*, Paris, Seuil, 1981.

FEBVRE L., *Combats pour l'histoire*, Paris, Armand Colin, 1953.

GARAUD M., *La Révolution française et la famille*, Paris, Presses universitaires de France, 1978.

HOBBSAWM E. J., *Aux armes, historiens. Deux siècles d'histoire de la Révolution française*, Paris, La Découverte, 2007.

KETELAAR E., « (Dé) Construire l'archive », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n°82, 2006, pp. 65 – 70.

KUSCINSKI A., *Dictionnaire des Conventionnels*, Paris, Société d'histoire de la Révolution française, 1900.

LE BOZEC C. et WAUTERS É., *Pour la Révolution française : en hommage à Claude Mazauric*, Rouen, Publications de l'Université de Rouen, 1998.

LEMAY E. H. (dir.), *Dictionnaire des Constituants (1789-1791)*, Paris, Universitas, 1991.

LEMAY E. H. (dir.), *Dictionnaire des Législateurs (1791-1792)*, Ferney-Voltaire, Centre international d'étude du XVIIIe siècle, 2007.

LEMAY E. H., « Les législateurs de la France révolutionnaire (1791-1792) », *Annales historiques de la Révolution française*, n°347, 2007, pp. 3 – 28.

LEUWERS H., *La Révolution française*, Paris, Presses universitaires de France, 2020.

MARTIN, J.-C., *La Révolution à l'œuvre. Perspectives actuelles dans l'histoire de la Révolution française*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005.

MARTIN, J.-C., *La Guerre de Vendée, 1793-1800*, Paris, Seuil, 2014 [1<sup>er</sup> éd. 1987].

MATHIEZ A., *La Révolution et les étrangers. Cosmopolitisme et défense nationale*, Paris, La Renaissance du livre, 1918.

MATHIEZ A., *La Révolution française : la chute de la royauté, la Gironde et la Montagne, la Terreur*, Paris, Armand Colin, 1922.

MATHIEZ A., *La Révolution française*, 12e Éd, t. 1, Paris, Éditions Denoël, 1960.

MICHELET J., *Histoire de la Révolution française*, Introduction, première partie, Paris, Robert Laffont, 1998.

OZOUF M. et FURET F., *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris, Flammarion, 1988.

PATRICK A., *The Men of the First French Republic*, Johns Hopkins University Press, 1972.

RICCEUR P., « Histoire et rhétorique », *Diogène*, 1964, n° 168, pp. 24-25.

RIHO H. N., « L'assassinat du boulanger Denis François le 21 octobre 1789 », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 333, 2003, p. 1 - 19.

ROZA S., *Comment l'utopie est devenue un programme politique. Du roman à la Révolution*, Paris, Classiques Garnier, 2015.

SAINT-FARDEAU E. de, *Dictionnaire géographique, historique, industriel et commercial de toutes les communes de la France et de plus de 20,000 hameaux en dépendant : illustré de 100 gravures de costumes coloriés, plans et armes des villes, etc.*, Paris, F. Didot, 1844.

SERNA P., *L'extrême centre ou le poison français: 1789-2019*, Paris, Champ Vallon, 2019.

SIMONIN A., *Le Déshonneur dans la République. Une histoire de l'indignité 1791-1958*, Paris, Grasset, 2008.

SOBOUL A., *Le procès de Louis XVI*, Paris, Gallimard, 1966.

SOBOUL A. (dir.), *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, rééd. 2005.

SOBOUL A., *La Révolution française*, Paris, Gallimard, 1989.

TACKETT T., *Par la volonté du peuple. Comment les députés de 1789 sont devenus révolutionnaires*, Paris, Albin Michel, 1997.

TACKETT T., *Le roi s'enfuit, Varennes et l'origine de la Terreur*, La Découverte, 2007.

THIERS A., *Histoire de la Révolution française*, Paris, Adolphe Wallen, 1836.

TRIOLAIRE C. (dir.), *La Révolution française au miroir des recherches actuelles*, Actes du colloque tenu à Ivry-sur-Seine (15-16 juin 2010), Paris, Société des études robespierristes, 2011.

TURREL D., « Les mariages de nuit : les rituels nuptiaux dans les villes du XVIIe siècle », *Dix-septième siècle*, n° 244, 2009, pp. 523 – 533.

VERJUS A., *Le bon mari. Une histoire politique des hommes et des femmes à l'époque révolutionnaire*, Paris, Fayard, 2010

VOVELLE M., *La chute de la Monarchie (1787 – 1792)*, Paris, Le Seuil, 1972.

VOVELLE M. (dir.), *L'historiographie de la Révolution française à la veille du bicentenaire*, Sao Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Universidade de Sao Paulo, 1987.

VOVELLE M. et MONNIER R. (dir.), *Révolution et République ; l'exception française*, Paris, Kimé, 1994.

## **Justice et institutions sous la Révolution française**

ABERDAM S., *Démographes et démocrates. L'œuvre du Comité de division de la Convention nationale*, Paris, Société des études robespierristes, 2004.

ANDRO G., *Une génération au service de l'État. Les procureurs généraux syndics de la Révolution française, 1780-1830*, Paris, SER, 2015.

ANDLAU J. d', « Penser la loi et en débattre sous la Convention : le travail du Comité de législation et la loi sur les émigrés du 28 mars 1793 », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 396, 2019/2, pp. 3 – 19.

ALLEN R., *Les tribunaux criminels sous la révolution et l'Empire, 1792 – 1811*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2005.

AZIMI V., « Les lieux de l'administration : géographie des bureaux sous l'Ancien Régime », in *Mémoires de la Société pour l'histoire du droit et des institutions des anciens pays bourguignons, comtois et romands*, n°46, 1989.

BADINTER R., (dir.), *Une autre justice. Contribution à l'histoire de la justice sous la Révolution*, Paris, Fayard, 1989.

BARTHELEMY J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Librairie Delagrave, 1934.

BASTID P., *Le gouvernement d'assemblée*, Paris, éd. Cujas, 1956.

BAUDU A., *Regard historique sur l'organisation et le travail des commissions parlementaires en France et à l'étranger (1789-1848)*, *Actes du 57e congrès de la CIHAE : Assemblées et parlements dans le monde, du Moyen-Âge à nos jours*, sous la direction de Garrigues J., Anceau E., Attal F., Castagnez N., Dauphin N., Jansen S. et Tort T., Paris, Assemblée nationale, 2010.

BERGER E., *La justice pénale sous la Révolution Les enjeux d'un modèle judiciaire libéral*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2008.

BERGH A-M de, *Le Comité de législation et de droit de la famille dans les deux premiers projets de code civil*, Thèse de Droit, Paris, 1956.

BIARD M., *Missionnaires de la République : les représentants du peuple en mission, 1793-1795*, Paris, CTHS, 2002.

BIARD M., *Les Lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets, les hésitations d'un « modèle français »*, Seyssel, Champ Vallon, 2007.

BIGOT G., « La fonction administrative : d'une fonction subordonnée à une fonction souveraine (1789-1814) », *Territoires et cultures. Mélanges en l'honneur d'André-Hubert Mesnard*, Paris, EJA, 2006, p. 301-308.

BONNARD R., *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789*, Paris, Sirey, 1926.

BONTEMS C. (dir.), *Instruction, éducation, administration : mélange en l'honneur à Jacques Lelievre*, Paris, Presses universitaires de France, 1999.

BOUDON J., *Les Jacobins. Une traduction des principes de Jean-Jacques Rousseau*, Paris, L.G.D.J., 2006.

BOULANT A., *Le Tribunal révolutionnaire : Punir les ennemis du peuple*, Paris, Perrin, 2018.

BOURGIN G., « Le Comité de législation », *Nouvelle Revue historique du droit français*, t. 35, 1911, pp. 624 - 648.

BURDEAU G., « Essai sur l'évolution de la notion de loi en droit français », *Archives de philosophie du droit et de sociologie juridique*, Paris, Sirey, 1939, pp. 7 - 55.

CADIO É., « Le Comité de sûreté générale (1792-1795) », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012.

CASTELLA I PUJOLS, M. B., « Introduction. Que sait-on aujourd'hui des comités des assemblées parlementaires ? », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012.

CASTELLA I PUJOLS M. B., « Métamorphoses d'un comité : le Comité des pétitions et de correspondance sous la Convention nationale », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012.

CARON P., « Les commissaires du Conseil exécutif et leurs rapports », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, t. 19, n° 1, janvier-février 1914, pp. 5 - 23.

CARTUYVELS Y., « L'idéal de la codification. Étapes et développements avant le 19<sup>e</sup> siècle », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 31, 1993/2, p. 85-107.

CARUTH C., "The Claims of the Dead: History, Haunted Property, and the Law", *Critical Inquiry* 28/2, 2002, pp. 419–440.

CASTALDO A., « La Révolution et les émigrés : les partages de présuccessions », *Revue historique de droit français et étranger*, vol. 71, no. 3, 1993, pp. 371 – 403.

CASTALDO A., *Les méthodes de travail de la Constituante. Les techniques délibératives de l'Assemblée nationale (1789-1791)*, Paris, Presses universitaires de France, 1989.

CHEVALIER J.-J., *Histoire des institutions et régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris, Armand Colin, 9e éd., 2001.

CHURCH C., *Revolution and Red Tape The French Ministerial Bureaucracy. 1770-1850*, Oxford, Clarendon Press, 1981.

COHEN A., *Le Comité des inspecteurs de la Salle de la Convention nationale de 1792 à 1795*, Mémoire de maîtrise, sous la direction de Michel Biard, Université de Paris I, 2003.

COHEN D., « Commis et fonctionnaire, entre service du public et droits de l'individu, de 1792 à l'an IV », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 389, 2017/3, pp. 101 – 118.

DAUCHY S., et DEMARS-SION V. (dir.), *Les recueils d'arrêts et dictionnaires de jurisprudence (XVIe-XVIIIe siècles)*, Paris, éd. La mémoire du droit, 2005.

DRUGEON L., *La réforme de la justice pénale avant la mise en place du jury*, Thèse d'histoire du droit soutenue le 10 décembre 2004, sous la direction d'André Laingui, Paris II Panthéon Assas.

FARCY J.-C., *L'histoire de la justice française de la Révolution à nos jours. Trois décennies de recherches*, Paris, PUF, Collection Droit et justice, 2001.

FERRAND J., *Promulguer la loi sous la Révolution : éléments d'histoire critique*, *Clio@Themis* n°6, 2013, <http://www.cliothemis.com/Promulguer-la-loi-sous-la>.

GAÏD A. et BRASSART L. (dir.), « Administrer sous la Révolution et l'Empire », *Annales historiques de la Révolution française*, n°389, 2017/3.

GERMAIN S., *Le citoyen et la Nation (1789-1794), De la réforme libérale à l'absolutisme révolutionnaire*, Recueil Société J. Bodin, *L'individu face au pouvoir*, t. 50,5e partie, Paris, 1988.

GLENARD G., *L'exécutif et la Constitution de 1791*, Paris, Presses universitaires de France, 2010.

GUERMAZI A., LE QUANG J.-L., MARTIN V. (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2018.

GUIFFREY J.-J., « Les comités des assemblées révolutionnaires 1789-1795. Le comité de l'agriculture et du commerce », *Revue historique*, vol. 1, no. 2, 1876.

HALPERIN J.-L., *Le Tribunal de cassation et les pouvoirs sous la Révolution (1790 – 1799)*, Paris, Librairie Générale de Droit, 1987.

HALPERIN J.-L., *L'impossible Code civil*, Paris, Presses universitaires de France, 1992.

HESSE C., « La logique culturelle de la loi révolutionnaire », *Annales Histoire, Sciences sociales*, 57e année, n° 4, 2002/4, pp. 915 – 933.

KAWA C., *Les employés de l'Intérieur pendant la Première République (1792-1800). Approche prosopographique de la bureaucratie révolutionnaire*, Paris, Thèse d'histoire, Université Paris I, 1993.

KAWA C., *Les ronds-de-cuir en Révolution*, Paris, CTHS, 1997.

KÆSTLER A. et CAMUS A., *Réflexions sur la peine capitale*, Calmann-Lévy, Paris, 1957.

LAFON J.-L., *La Révolution française face au système judiciaire d'Ancien Régime*, Genève, Paris, Droz, 2001.

LAUVAUX P., *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, Presses universitaires de France, 3e éd., 2004.

LE DIGOL C., Du bureau au comité. La spécialisation du travail de l'Assemblée constituante (1789-1791) dans Cohen A., Lacroix. B et Riutort P., *Les formes de l'activité politique*, Paris, Presses universitaires de France, pp. 67 – 89.

LEUWERS H., *L'invention du barreau français, 1660-1830. La construction nationale d'un groupe professionnel*, Paris, Ed. EHESS, 2006.

LEUWERS H., « Défendre en justice sous la Révolution française. La fin des mémoires judiciaires imprimés (1788-1792) ? », *Revue du Nord*, 2015/1, n° 409, pp. 25 – 44.

LÉVY-BRULH H., « Le concept juridique de révolution » dans *Introduction à l'étude du droit comparé. Recueil d'études en l'honneur d'Édouard Lambert*, Paris, LGDJ, 1938.

LOUTCHISHKY J., *La petite propriété en France avant la Révolution et la vente des biens nationaux*, Nogent-le-Rotrou, Imprimerie de Daupeley-Gouverneur, 1895.

MACHELON J.-P., « L'administration sous la Révolution française : Entre l'exécutif et le législatif », *La Revue administrative*, vol. 44, n° 261, 1991, pp. 205 - 212.

MARGAIRAZ D., « L'invention du « service public »: entre « changement matériel » et « contrainte de nommer » », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, n°52, 2005/3, p. 10-32.

MARI E. de, « Les réminiscences de l'ancien droit pénal dans la pratique des justices d'exception sous la Révolution française », dans Lorgnier J., Martinage R., Royer J.-P., (dir.), *Justice et République(s)*, Lille, 1993, pp. 247 – 257.

MARI E. de, « Quelques remarques sur l'historiographie judiciaire de la Révolution française (1990-2000) », *Les Épisodiques*, 2001, pp. 23 - 29.

MARTIN J.-C., « La terreur dans la loi. À propos de la collection Baudouin », *Annales historiques de la Révolution française*, n°378, 2014/4, pp. 97 – 109.

MARTIN V., « Le Comité diplomatique : l'homicide par décret de la diplomatie (1790-1793) ? », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012.

MARTIN V., « La statistique administrative au service de la diplomatie commerciale : l'enquête inédite du ministère des Relations extérieures du 5 décembre 1796 », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 389, 2017/3, p. 119 - 138.

MARTIN V., « Introduction. Ce que l'Exécutif fait de la loi et à la loi », dans Alexandre GUERMAZI, Jeanne-Laure LE QUANG, Virginie MARTIN (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2017, p. 15-40

MARTIN V., PARCÉ C., et ROBIN C., (dir.), *Gouverner par la loi. Les comités et commissions des assemblées révolutionnaires : pouvoir législatif et fonctions exécutives*, *La Révolution française* [En ligne], 17, 2020.

MATTA-DUVIGNAU R., « Le Comité de salut public (6 avril 1793 - 4 brumaire an IV) », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012.

MATTA-DUVIGNAU R., *Gouverner, administrer révolutionnairement : le comité de Salut public (6 avril 1793–4 brumaire an IV)*, Paris, L'Harmattan, 2013.

MARLOT S., *Les lois révolutionnaires 11 août 1792 — 22 prairial an II*, thèse de doctorat en histoire du droit, Université Paris II, 2009.

MAZEAU G., et CASTELLA I PUJOLS M. B., (dir.), « Les comités des Assemblées révolutionnaires : des laboratoires de la loi », numéro spécial de la revue en ligne *La Révolution française* [En ligne], 3, 2012.

MOULLIER I., « Une recomposition administrative : le Bureau des subsistances de l'Ancien Régime à la Restauration », *Annales historiques de la Révolution française*, vol. 361, 2008/4, pp. 29 – 52.

MOULLIER I., « Une révolution de l'administration ? La naissance de la science administrative impériale (1800-1815) », *Annales historiques de la Révolution française*, vol. 389, 2017/4, pp. 139 – 160.

NADAUD E., *Les successions dans le droit de la Révolution*, thèse de droit, Paris, 1904.

NIORT J.-F., *Homo Civilis. Tome I et II : Contribution à l'histoire du Code civil français (1804-1965)*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2004.

OLIVE H., *L'action exécutive exercée par les comités des Assemblées révolutionnaires*, Thèse de droit, Aix, 1908.

OLIVIER-MARTIN F., *La crise du mariage dans la législation intermédiaire (1789-1804)*, thèse de droit, Paris, 1901.

PAOLO C., « La question du pouvoir exécutif dans l'évolution institutionnelle et le débat politique révolutionnaire », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 319, 2000/1, pp. 1 - 26

PATAULT A.-M., « Les origines révolutionnaires de la fonction publique : de l'employé au fonctionnaire », *Revue historique de droit français et étranger*, 1986, p. 389 - 405.

PIERRE E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 3e éd., Paris, Imprimeries réunies, 1908.

PERROD P.-A., *L'affaire Lally-Tollendal. Une erreur judiciaire au 18e siècle*, Paris, C. Klincksieck, 1976.

RIADNEY J., *Le Comité d'agriculture de la Convention en 1793-1794*, mémoire sous la direction de Florence Gauthier, Université Paris VII, 1998.

RAY J., « La Révolution française et la pensée juridique : l'idée du règne de la loi », *Revue philosophique de la France et de l'étranger*, t. 127, janvier-juin 1939, pp. 354 - 366.

ROBERTO M., « En attendant Le Peletier de Saint-Fargeau : la règle pénale au début de la Révolution », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 328, 2002, pp. 77 – 104.

ROBERTO M., « L'enjeu pénal à l'assemblée constituante : un chantier prometteur (1789-1791) », *Dix-huitième Siècle*, n° 37, 2005, pp. 283 - 303.

ROYER J.-P., *Histoire de la justice en France*, Paris, Presses universitaires de France, 2010.

SAGNAC P., *La législation civile de la Révolution française (1789-1800). Essai d'histoire sociale*, Paris, Hachette, 1898.

SALAS D. (dir.), *La justice, une révolution démocratique*, Paris, Desclée de Brouwer, 2001.

SAINT-BONNET F., La protection juridique des droits en 1791. Les Dispositions fondamentales garanties par la Constitution en débats, *Mélanges François Burdeau*, Paris, Litec, 2008, pp. 237 – 265.

SAINT-BONNET F., La prévention du conflit constitutionnel en l'an III, dans HUMMEL J. (dir.), *Le droit constitutionnel à l'épreuve de l'histoire et du politique : les conflits constitutionnels*, Presses universitaires de Rennes, 2010, pp. 31-42.

SAINT-BONNET F., L'épineuse conceptualisation des délits de presse sous la Révolution, dans les actes de la Journée d'étude *Presse et liberté d'expression pendant la Révolution française* organisée par l'Institut d'histoire de la Révolution française et la Société des études robespierristes le 3 juin 2015.

SIN BLIMA-BARRU M., *Le comité des décrets, procès-verbaux et archives. Mise en perspective d'un savoir administratif (1789-1795)*, thèse de doctorat en histoire, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013.

TROPER M., « La question du pouvoir judiciaire en l'an III », dans *L'office du juge : part de souveraineté ou puissance nulle ? Études rassemblées par Olivier Cayla et Marie-France Renoux-Zagamé*, Paris, 2001, p. 117-136.

TROPER M., *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, L.G.D.J., 2014.

TROPER M., *Terminer la Révolution. La Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006.

TÜRK P., *Les commissions parlementaires sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 2003.

VERPEAUX M., *La naissance du pouvoir réglementaire (1789-1799)*, Paris, Presses universitaires de France, 1991.

VOVELLE M. (dir.), *La Révolution et l'ordre juridique privé : rationalité ou scandale*, tome 1, Paris, Presses universitaires de France, 1988.

WAHNICH S. et BELISSA M., « Les crimes des Anglais : trahir le droit » *Annales historiques de la Révolution française*, n°300, 1995, p. 233 - 248.

WEBER M., *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1995 (1<sup>er</sup> éd 1919).

## Convention et conventionnels

BIARD M., *Collot d'Herbois. Légendes noires et Révolution*, Lyon, Presses universitaires de Lyon, 1995.

BIARD M., « Entre Gironde et Montagne : les positions de la Plaine au sein de la Convention nationale au printemps 1793 », *Revue historique*, n° 631, 2004, pp. 555 – 576.

BIARD M., *La Liberté ou la mort. Mourir en député, 1792-1795*, Paris, Tallandier, 2015.

BIARD M., « Mieux vaut-il perdre la parole que perdre la tête ? La peur dans les débats à la Convention nationale (1792-1795) », dans Jean-Claude Caron, Philippe Bourdin, Lisa Bogani (dir.), *La République à l'épreuve des peurs : De la Révolution à nos jours*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016, p. 15-26.

BIARD M., BOURDIN P., LEUWERS H., SERNA P. (dir.). 1792. *Entrer en République*, Paris, Armand Colin, 2013.

BIARD M., BOURDIN P., LEUWERS H. et TOURET A. (dir.), *Vertu et politique : Les pratiques des législateurs (1789-2014)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2015.

BIARD M., BOURDIN P., LEUWERS H., ÔMI Y. (dir.), *L'écriture d'une expérience. Révolution, histoire et mémoires de conventionnels*, Paris, SER, 2015.

BRUNEL F., « Les derniers Montagnards et l'unité révolutionnaire », *Annales historiques de la Révolution française*, 1977, pp. 385 — 404.

BRUNEL F., *Thermidor : la chute de Robespierre, 1794*, Bruxelles, Complexe, 1989.

CHATEL DE BRANCION L., *Cambacérés, Maître d'œuvre de Napoléon*, Paris, Perrin, 2018.

COQUART O., *Marat*, Paris, Fayard, 1993.

FORREST A., « Le fédéralisme de 1793, républicanisme de province », dans *Les Fédéralismes. Réalités et représentations, 1789 – 1874*, Aix-en-Provence, Presses universitaires de Provence, 1995, p. 303 – 311.

GUERMAZI A., « La naissance de la Montagne dans l'espace public : un mot au service des conventionnels du côté gauche ou de la République ? Octobre 1792— janvier 1793 », *Annales historiques de la Révolution française*, n°381, 2015/3, pp. 11-29.

GROSS J.-P., *Égalitarisme Jacobin et Droits de l'Homme : la Grande Famille et la Terreur*, Paris, Arcantères, 2000.

HARDER M., « Elle n'a pas même épargné ses membres ! » Les épurations de la Convention nationale entre 1793 et 1795 », *Annales historiques de la Révolution française*, 381, 2015/3, pp. 77-105.

JONES, C., *The Fall of Robespierre: 24 Hours in Revolutionary Paris*, Oxford, Oxford University Press, 2021.

JOURDAN A., « La Convention ou l'empire des lois », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012.

LEUWERS H., *Un juriste en politique, Merlin de Douai (1754-1838)*, Arras, Artois Presses Université, 1996.

LEUWERS H., *Robespierre*, Paris, Fayard, 2014.

LEUWERS H., « Robespierre 'dictateur', 1791-1794. Rumeurs et calomnies dans la construction d'un mythe vivant », dans Monique Cottret, Caroline Galland (dir.), *Peurs, rumeurs et calomnies*, Paris, Kimé, 2017, p. 135-150.

LEUWERS H., *Camille et Lucile Desmoulins. Un rêve de république*, Paris, Fayard, 2018.

LUMBROSO N., *Pons de Verdun : un juriste et poète à la Convention nationale*, 2015, Mémoire de Master 2 sous la direction d'Hervé Leuwers, Université de Lille 3.

MATHAN A. de, *Girondins jusqu'au tombeau. Une révolte bordelaise dans la Révolution*, Bordeaux, Sud-Ouest, 2004.

MATHAN A. de, « Des lettres de conventionnels à leurs concitoyens : une interface dans un processus de politisation réciproque », *Annales historiques de la Révolution française*, n°381, 2015/3. pp. 213 - 239.

SIMONIN A. et LECHEVANTON-GOMEZ C., « L'appel nominal, une technique pour la démocratie extrême (1789-1795) ? », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 357, 2009, pp. 67 – 101.

VALIN C., *Lequinio : La loi et le Salut public*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.

## **Le gouvernement d'exception de l'an II**

BIARD M. (dir.), *Les politiques de la Terreur (1793-1794)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes et Paris, Société des Études Robespierriennes, 2008.

BIARD M., *Terreur et Révolution française*, Toulouse, Uppr Editions, 2016

BIARD M., *Les échos de la Terreur : Vérités d'un mensonge d'Etat (1794-2001)*, Paris, Belin, 2018.

BIARD M. et LEUWERS H., (dir.), *Visages de la Terreur : L'exception politique de l'an II*, Paris, Armand Colin, 2014.

BIARD M. et LINTON M., *Terreur ! La Révolution française face à ses démons*, Paris, Armand Colin, 2020.

BIARD M., LEUWERS H., LINTON M., « Analyser "la Terreur" dans l'historiographie anglophone », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 392, 2018/2, pp. 141 – 165.

BOULANT B., *Les motifs d'arrestation des suspects à Paris de septembre 1793 à thermidor an II*, mémoire de maîtrise, Histoire, Paris I, 1988.

BOUTBOUL J., *Un rouage du Gouvernement révolutionnaire : « La Commission des Administrations civiles, police et tribunaux (germinal an II-brumaire an IV) »*, Paris, 2004, mémoire de maîtrise, sous la direction de Jean Clément Martin et de Françoise Brunel.

BROWN H., *Ending the French Revolution: Violence, Justice, and Repression from the Terror to Napoleon*, Charlottesville, University of Virginia Press, 2006.

CAMPBELL P., KAISER T., et LINTON M. (dir.), *Conspiracy in the French Revolution*, Manchester et New York, Manchester University Press, 2007.

KACI M., *Dans le tourbillon de la Révolution. Mots d'ordre et engagements collectifs aux frontières septentrionales (1791-1793)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2016.

JOURDAN A., « Les journées de Prairial an II : le tournant de la Révolution ? », *La Révolution française* [En ligne], 10 | 2016.

JOURDAN A., « Les discours de la terreur à l'époque révolutionnaire. Étude sur une notion ambiguë », *French Historical Studies*, vol. 36, February 2013, pp. 51–81.

LEGOFF J.-B., « Dénoncer les conventionnels pendant la Terreur et la Réaction thermidorienne : des logiques et pratiques entre local et national », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 372, 2013, pp. 81 – 104.

LEGOFF J.-B., *Représentants face au peuple. Les dénonciations à l'encontre des conventionnels pendant la Terreur et la Réaction thermidorienne*, thèse sous la direction de Michel Biard, pour le diplôme d'archiviste-paléographe, École nationale des chartes, 2007.

LEUWERS H., « Construire une nouvelle catégorie politique : Robespierre et la théorie du gouvernement révolutionnaire » dans Elsa Forey, Jean-Jacques Clère, Bernard Duiriny (dir.), *La Pensée constitutionnelle de Robespierre*, Paris, La Mémoire du droit, 2018, p. 183 – 198.

LINTON M., *Choosing Terror. Virtue, Friendship, and Authenticity in the French Revolution*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

MARI É. de, *La mise hors de la loi sous la Révolution française (19 mars 1793–9 thermidor An 2) : une étude juridictionnelle et institutionnelle*, thèse, Paris, L.G.D.J., 2015.

MARTIN J.-C., *Violence et révolution. Essai sur la naissance d'un mythe national*, Paris, Seuil, 2006.

MARTIN J.-C., *La terreur. Vérités et légendes*, Paris, Perrin, 2017.

MARTIN J.-C., *Les Échos de la Terreur. Vérités d'un mensonge d'État, 1794-2001*, Paris Belin, 2018.

MATHIEZ A., « Études sur la terreur : les citra et les ultra », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 18, 1926, p. 513–535.

PALMER R., *Le Gouvernement de la Terreur : L'année du Comité de salut public*, Paris, Armand Colin, 1989.

SAINT-BONNET F., *L'état d'exception*, Paris, Presses universitaires de France, 2001.

SAINT-BONNET F., « Droit et Évidente nécessité : l'autonomie de l'état d'exception », *Droits – Revue française de théorie, de philosophie et de culture juridique*, 1999 n° 30, pp. 29 – 43.

SAINT-BONNET F., Droit de résistance et état d'exception, dans CAMY O. et GROS D. (dir.), *Le droit de résistance à l'oppression, le droit contre le droit*, Paris, Seuil, 2005, pp. 225 – 244.

SOBOUL A., *Mouvement populaire et gouvernement révolutionnaire de l'an 2, 1793-1794*, Paris, Flammarion, 1973.

TACKETT T., *Anatomie de la terreur — Le processus révolutionnaire 1787-1793*, Paris, Éditions du Seuil, 2018.

## La République thermidorienne

AUDRAIN F., *Un gouvernement révolutionnaire-constitutionnel ? Les relations entre les comités de salut public, sûreté générale et législation pendant la Convention thermidorienne*, mémoire sous la direction de Pierre Serna, Université Paris I — Panthéon Sorbonne, 2016.

AULARD A., « le régime politique après le 9 thermidor », dans *La Révolution française, revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 38, 1900.

BACZKO B., *Comment sortir de la Terreur, Thermidor et la Révolution*, Paris, Gallimard, 1989.

BACZKO B., « Briser la guillotine. Une amnistie thermidorienne », *Crime, Histoire et Sociétés*, vol. 8, n°2, 2004, pp. 5 - 31.

BIARD M., *En finir avec Robespierre et ses amis*, Paris, Lemme Edit, 2021.

CHAVANETTE L., *Repenser le pouvoir après la Terreur : justice, répression et réparation dans la France thermidorienne (1794-1797)*, Thèse de doctorat en Histoire et civilisations, Paris, EHESS, 2013.

CHAVANETTE L., LEUWERS H., SALAS D. et STEINBERG, R. « "Justice transitionnelle" et République de l'an III », *Annales historiques de la Révolution française*, n°398, 2019/4, pp. 121 - 145.

DUPUY R. et MORABITO M. (dir.), *1795. Pour une République sans Révolution*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 1996.

JONES C., "9 Thermidor : Cinderella among Revolutionary Journeys", *French Historical Studies*, vol. 38, n° 1, février 2015, pp. 9-31.

LEFEBVRE G., *Les thermidoriens —Le Directoire*, Paris, Armand Colin, 2016.

LEUWERS H., MARTIN V. et SALAS D. (dir.), *Juger la terreur (1794-1795). Justice transitionnelle et République de l'an III*, dans *Histoire de la justice*, n° 32, à paraître 2021.

LIGNEREUX A. et VINCENT M.-B., « Réintégrer les fonctionnaires. "L'après-épuration" en Europe, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles », *Histoire & Mesure*, vol. XXIX, 2014, pp. 3 – 22.

LUZZATTO S., *L'automne de la révolution : luttes et cultures politiques dans la France thermidorienne*, Paris, Honoré Champion, 2001 (éd. en italien, 1994).

MATHIEZ A., *La réaction thermidorienne*, Paris, La Fabrique éditions, 2010.

MORABITO, M. « L'an III et l'héritage du Comité de salut public », *Revue historique de droit français et étranger*, vol.75, p. 95 - 107.

SERNA P., *La République des Girouettes - 1795-1815 et au-delà. Une anomalie politique : la France de l'extrême centre*, Seyssel, Champ Vallon, 2005.

STEINBERG R., *The Afterlives of the Terror Facing the Legacies of Mass Violence in Postrevolutionary France*, Ithaca, Cornell University Press, 2019.

TØNNESSON, K., *La défaite des sans-culottes. Mouvement populaire et réaction bourgeoise en l'an III*, Oslo, Presses Universitaires, 1959.

VOVELLE M. (dir.), *Le tournant de l'an III. Réaction et Terreur blanche dans la France révolutionnaire*, 120° CNSS, Aix-en-Provence, 1995, Paris, Éditions du C.T.H.S., 1997.

WEENS C., *L'assistance publique aux familles des défenseurs de la Patrie (1792 – 1799) : entre mesure de salut public et bienfaisance nationale*, mémoire de Master 2 sous la direction de Virginie Martin, Université Paris I, 2020.

## Table des Matières

Remerciements .....	2
Sommaire .....	3
Introduction .....	5
Le Comité de législation : Présentation des sources et (dé)constructions historiographiques .....	5
I. L'historiographie des comités .....	9
A. L'héritage incontestable d'une historiographie transdisciplinaire .....	10
B. L'historiographie du Comité de législation, un bilan aujourd'hui limité .....	16
II. À l'aune d'une riche historiographie, plusieurs axes de recherches pour une étude du silence et de l'ordre .....	18
A. Préciser et analyser l'évolution du Comité .....	18
B. Un éclairage pluriel et inédit sur les députés d'un comité méconnu de la Convention .....	20
C. Problématiser la place de la loi dans le projet de fondation républicaine .....	21
III. Le Comité de législation, témoignages des archives et héritages des sources .....	23
A. La représentation des comités au travers des archives .....	23
B. Les sources du Comité, écueils et deuils d'un projet de recherche .....	26
Partie I .....	32
Structures et métamorphoses d'un comité de la Convention .....	32
Chapitre I : La Révolution et la justice à l'œuvre, la genèse d'un comité dédié .....	36
I. La naissance des comités des assemblées révolutionnaires .....	37
A. La sacralisation progressive du pouvoir de l'Assemblée .....	37
1. La « dévitalisation » progressive du pouvoir exécutif... ..	38
2. ... amène à une décentralisation croissante de la production législative. ....	42
B. Une nouvelle forme d'organisation du travail d'Assemblée .....	45
II. Les comités de législation des premières Assemblées révolutionnaires .....	48
A. La naissance du Comité sous la Constituante .....	48
B. Une vocation qui se précise sous la Législative .....	55
1. Les membres du Comité de la Législative .....	55

2.	La structuration du Comité .....	62
3.	Le Comité, auxiliaire de l'Assemblée.....	64
4.	Sur la législation civile, un comité sobre en innovation .....	68
C.	Le Comité de législation et la transition institutionnelle de l'été 1792 .....	72
Chapitre II : Métamorphose d'un comité : les organisations successives du Comité de législation civile, criminelle et de féodalité de la Convention nationale .....		
I.	Des hommes et des idées, la composition du Comité entre 1792 et 1795.....	78
A.	Entrants et sortants .....	79
1.	Le « premier » comité de la Convention, un comité expérimenté composé de « députés-juristes » .....	81
a.	Un comité rompu au débat d'Assemblée.....	81
b.	Un comité de « députés-juristes » .....	86
2.	Le comité après les journées du 31 mai – 2 juin .....	89
a.	Le Comité sans les Brissotins ? .....	89
b.	Le Comité « sur rapport du Comité de salut public » : une stabilité de circonstance .....	92
3.	Le Comité après le 9 thermidor : des renouvellements trompeurs .....	94
4.	Un comité équilibré, où dominant les hommes de la Plaine .....	100
B.	Membres présents et absents, l'enjeu de la participation aux séances .....	105
1.	Qui participe aux séances ?.....	105
2.	La question des absents .....	108
a.	Des Conventionnels souvent absents .....	108
b.	Une difficulté qui s'inscrit dans le temps long .....	110
II.	L'organisation progressive du Comité 1792 – 1795 .....	113
A.	Une nomenclature en constante évolution .....	114
1.	La structuration initiale du Comité en octobre 1792 .....	115
2.	Janvier 1793, la législation civile à l'ordre du jour .....	117
3.	La réorganisation de juin 1793, une reconfiguration politique ? .....	120
4.	La structure du 7 fructidor .....	122
a.	Le maintien de deux sections.....	122
b.	Un bureau étoffé et une plus grande collégialité.....	126
5.	En l'an III, l'exigence renouvelée d'une délibération commune .....	127
B.	L'organisation des séances, entre ruptures et continuités .....	130
1.	Les horaires .....	130

Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

a.	Le déroulement d'une séance .....	130
b.	L'organisation de la semaine.....	132
2.	Un comité au croisement des lieux de pouvoirs .....	133
a.	Siéger au plus près de la Convention .....	134
b.	Organiser l'espace .....	137
c.	La (dé) localisation de l'an III.....	138
III.	L'infrastructure administrative .....	141
A.	L'architecture des bureaux .....	143
1.	En septembre 1792, une architecture embryonnaire.....	143
2.	Après le 7 fructidor, la mue progressive de la structure interne .....	145
a.	Le règlement du 17 fructidor an II (3 septembre 1794).....	145
b.	En l'an III, une architecture précisée et étendue .....	148
c.	En pluviôse an III, un comité arrivé à maturation .....	149
B.	Le personnel du Comité .....	151
1.	Entrer en fonction au service du Comité .....	153
a.	La recherche de compétence .....	154
b.	Un personnel républicain .....	156
c.	Le secours aux nécessiteux .....	157
2.	La police des bureaux.....	159
3.	Quitter le service du Comité .....	161
4.	L' « inflation bureaucratique » de l'an II à l'aune des effectifs du Comité de législation.....	163
C.	Appointements et traitements .....	166
1.	Un droit à la rémunération .....	167
2.	La « politique salariale » du Comité .....	168
Partie II.....		176
Préparer les lois dans la « tempête ».....		176
Chapitre III : Le Comité de législation face aux « grandes équations » de l'an II .....		181
I.	Le Comité de législation et l'abolition des droits féodaux en France .....	183
A.	Vers l'abolition définitive .....	185
1.	Un regard d'experts sur une législation complexe.....	185
2.	Le décret du 17 juillet 1793.....	190
B.	Garantir la propriété légitime après le décret du 17 juillet 1793.....	193
1.	Le Comité face à la question des titres mixtes.....	193

Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

2.	La recherche d'un prudent équilibre.....	195
3.	La rente foncière et la propriété maintenue.....	200
II.	Le Comité et la législation civile de l'an II .....	202
A.	Fonder la famille républicaine.....	204
1.	Liberté et égalité .....	204
2.	Droit écrit et sources coutumières.....	209
B.	Le Comité et l'organisation de la famille, des visions plurielles .....	212
1.	L'union des époux, actes de la nature ou contrat social ? .....	213
a.	Le mariage.....	213
b.	Les régimes matrimoniaux .....	217
c.	La question de l'autorité parentale.....	219
2.	Les enfants naturels et l'adoption.....	221
a.	La question des enfants naturels .....	221
b.	L'adoption .....	226
c.	L'aboutissement de brumaire et nivôse.....	230
III.	Codifier en temps de gouvernement provisoire .....	234
A.	Une classification pour simplifier l'usage des lois.....	236
1.	La genèse d'un projet immense .....	236
2.	Le rôle du Comité de législation.....	239
B.	Le travail de la Commission de classification .....	240
1.	Les rouages d'une entreprise titanesque.....	240
2.	Un règlement strict pour un travail de confiance .....	243
C.	Le classement des codes, une entreprise au service du gouvernement révolutionnaire .....	244
1.	La classification comme vision du gouvernement .....	245
2.	La classification comme outil de gouvernement.....	247
Chapitre IV : L'action du Comité de législation face à l'instauration d'un régime politique d'exception (décembre 1792 – juillet 1794) .....		
I.	L'insertion du Comité de législation dans un régime politique d'exception.....	254
A.	Une légalité de circonstance ? Le Comité face au procès de Louis XVI.....	255
1.	Organiser un procès hors du droit ?.....	255
2.	Le Comité vote .....	259
B.	Coopérer aux « lois de sang », le tournant du printemps 1793 .....	263
1.	Le Comité, maître d'œuvre du Tribunal révolutionnaire .....	264

2.	La mise hors de la loi, entre principes juridiques et conjoncture politique ....	268
3.	La loi des suspects, la sévérité à l'ordre du jour .....	270
II.	Le Comité de législation et l'instauration d'un gouvernement d'exception .....	274
A.	Faire connaître la loi d'exception et suivre sa mise en application .....	275
1.	Diffuser et préciser les modalités d'application de la loi révolutionnaire .....	276
2.	Statuer sur les exceptions .....	282
B.	Contrôler l'administration pendant le gouvernement d'exception .....	286
1.	Une législation sévère .....	286
2.	Surveiller et sanctionner les fonctionnaires publics .....	290
III.	Un comité affaibli par l'exception .....	294
A.	Le Comité de l'an II, une situation paradoxale .....	295
1.	En l'an II, moins de réunions, moins d'assiduité .....	295
2.	Un comité en « concurrence » avec d'autres organismes du gouvernement révolutionnaire ? .....	299
3.	Au printemps 1794, un comité affaibli .....	303
B.	L'affirmation d'une justice politique .....	306
1.	Le Comité face à la violence révolutionnaire .....	306
2.	L'incrimination catégorielle aux dépens de l'intentionnalité .....	311
3.	Les lois rétroactives, une « capitulation » des juristes ? .....	314
C.	Un attachement marqué au légalisme .....	317
1.	L'attachement au respect des procédures .....	317
2.	Le 9 thermidor, une rupture pour le Comité ? .....	322
	Partie III .....	326
	Vers un comité de gouvernement .....	326
	Chapitre V : Le décret du 7 fructidor an II (24 août 1794) et l'émergence d'une fonction gouvernementale .....	330
I.	Penser les comités après Thermidor .....	332
A.	Rééquilibrer le gouvernement révolutionnaire .....	333
B.	Le décret du 7 fructidor an II, un nouvel équilibre des pouvoirs .....	338
1.	Un gouvernement momentanément dilué .....	338
2.	Un transfert de pouvoir qui consacre le rôle du Comité de législation comme clé de voûte de la « Convention thermidorienne » .....	342
II.	Le Comité comme « tiers de confiance » .....	346
A.	Des juristes devenus serviteurs de l'État .....	347

Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

1.	Merlin, prudent réformateur de la justice .....	347
2.	Cambacérés, derrière l'homme de loi, l'émergence du serviteur de l'État ....	352
B.	Un comité de gouvernement .....	356
1.	Un comité aux pouvoirs exécutifs .....	357
2.	Le Comité, rouage d'un gouvernement triangulaire .....	364
3.	Le décret du 21 floréal an III (10 mai 1795) : la fin du recours aux « trois comités » 369	
III.	La mise en œuvre d'une fonction gouvernementale .....	371
A.	Renouveler les administrations.....	372
1.	Le décret du 7 vendémiaire an II (28 septembre 1794), « lettre de mission du Comité » .....	372
2.	L'institutionnalisation du processus de nomination .....	374
3.	Le Comité, autorité de tutelle des administrations.....	383
a.	Les refus de démission .....	384
b.	Les remontrances et sanctions.....	387
B.	Surveiller l'application des lois.....	390
1.	Les outils de la surveillance .....	390
2.	La correspondance individuelle .....	404
Chapitre VI : Le Comité de législation, outil de la justice de l'an III .....		412
I.	Réaffirmer l'avènement du « règne de la loi ».....	414
A.	Le Comité de législation artisan de la déconstruction des lois de l'an II.....	415
1.	L'été 1794 et l'échec du retour rapide au « règne de la loi ».....	415
2.	Déconstruire la « tyrannie » .....	418
B.	Le Comité de législation, « tribunal suprême » dans l'application des lois .....	424
1.	Le rôle d'arbitre dans les affaires judiciaires.....	424
2.	Un comité de cassation ? .....	430
II.	Épurer : juger les coupables .....	435
A.	Le Comité de législation, instrument de la lutte contre les jacobins et les royalistes à partir de l'automne 1794 .....	436
B.	Le Comité, antichambre de la justice thermidorienne.....	442
1.	Une procédure lente et complexe : la loi du 8 brumaire an III (29 octobre 1794). 443	
2.	Des archives bien silencieuses .....	447
3.	Les rapports du Comité à la Convention .....	450
a.	Le rapport du 13 prairial an III (1 <sup>er</sup> juin 1795). .....	451

Fonder la République par la loi. Le Comité de législation de la Convention nationale (1792-1795)

b.	Le rapport du 21 et 22 thermidor an III (8 et 9 août 1795).....	455
III.	Réparer : les droits des certaines victimes.....	459
A.	Arbitrer le crime d'avec l'erreur : le Comité et la révision de la justice d'exception 460	
1.	Le Comité, cheville ouvrière des décrets d'annulation en l'an III .....	460
2.	Les lois de nivôse an III : le Comité, arbitre des décisions judiciaires des deux premières années de la Convention .....	469
B.	Restituer les biens de certains condamnés.....	474
1.	Inventer un dispositif de secours pour certaines « victimes » de l'an II .....	475
2.	Le décret du 21 prairial an III (9 juin 1795), une solution temporaire au bénéfice de la Convention .....	481
	Conclusion générale.....	485
	Sources.....	501
	Discours et rapports.....	501
	Mémoires et histoires particulières de la Révolution française.....	503
	Journaux.....	504
	Autres documents publiés .....	504
	Recueils et inventaires des sources .....	505
	Archives nationales - sources manuscrites .....	505
	Série AD : Archives imprimées .....	505
	Série AF : Archives du pouvoir exécutif (1789-1815) .....	505
	Série AP : Archives privées.....	505
	Série BB : Archives du Ministère de la Justice.....	506
	Série C : Assemblées nationales.....	506
	Série D : Missions des représentants du peuple et comités des assemblées révolutionnaires.....	507
	Sous-série D/III : Comité de législation .....	507
	Sous-série D/IV : Comité de Constitution .....	510
	Série F : Versements des ministères et des administrations qui en dépendent .....	510
	Série W : Juridictions extraordinaires .....	510
	Index des députés et personnages historiques .....	511
	Bibliographie .....	515
	Historiographie et histoire générale de la Révolution française.....	515
	Justice et institutions sous la Révolution française.....	518
	Convention et conventionnels .....	526

Le gouvernement d'exception de l'an II.....	528
La République thermidorienne .....	531
Table des Matières.....	533