

Introduction

Michel Biard et Pierre Serna



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/4973>

DOI : 10.4000/ahrf.4973

ISSN : 1952-403X

Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2003

Pagination : 1-5

ISSN : 0003-4436

Référence électronique

Michel Biard et Pierre Serna, « Introduction », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 332 | avril-juin 2003, mis en ligne le 22 avril 2008, consulté le 03 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/4973> ; DOI : 10.4000/ahrf.4973

INTRODUCTION

MICHEL BIARD ET PIERRE SERNA

Longtemps il a été convenu que le pouvoir exécutif était en soi une question qui, fondamentalement, n'intéressait que les tenants de l'« ordre » là où les partisans du « progrès », au contraire, consacraient toute leur énergie à approfondir et défendre les droits du pouvoir législatif, essence même de la représentation souveraine de la nation. Les faits, depuis 1789, semblaient corroborer cette sommaire répartition des investissements différents des familles politiques françaises face aux pouvoirs séparés. La Cinquième République, notre Constitution, ne sont-elles pas nées d'une volonté de renforcer le pouvoir exécutif et d'imposer un frein brutal au régime parlementaire issu de la Quatrième République ?

Ainsi, du Calonne de 1787 au Montlosier de 1791, du Necker de 1792 au Chateaubriand de 1814, tous pensent une régénération de la monarchie restructurée autour d'un Exécutif renforcé et publient leur réflexion dans des ouvrages importants. Le salut des diverses solutions constitutionnelles proposées passait par la préservation et la garantie de solides prérogatives du roi dans le domaine du commandement militaire et de l'initiative diplomatique, dans le contrôle des assemblées et dans la mise en place d'une politique de l'ordre public. Les Monarchiens durant la Constituante, les Clychiens durant le Directoire, les partisans du roi sous la Restauration... tous tentent de (re)construire une légitimité politique à partir du renforcement de la puissance du monarque. Entre-temps, Bonaparte avait consacré ses talents à la rédaction de la Constitution de l'an VIII qui voyait une mise en avant sans précédent du pouvoir exécutif, moyen efficace, selon le Premier consul, de stabiliser la République tout en terminant la Révolution. Ce faisant, Bonaparte conférait à son pouvoir une aura particulière, par le jeu des plébiscites répétés qui créait une relation originale entre le chef de l'État et le peuple, et lui donnait une légitimité supposée incontestable. De fait, nombreux étaient ceux qui autour

du « plus civil des généraux » pensaient que les carences du pouvoir exécutif avaient rendu chronique une crise ininterrompue, ouverte par la fuite du roi en juin 1791, abandonnant le trône et plongeant la France dans une instabilité marquée chaque été, jusqu'en 1799, par un bouleversement violent. La « République plébiscitaire », pour reprendre la formule d'Aulard, était la réponse à cette situation de crise pour enfin « terminer la Révolution », avant que le passage à l'Empire ne vienne lui-même "terminer" la République.

De ce moment révolutionnaire et de l'incapacité des différentes assemblées successives à régler le problème de l'équilibre entre les trois pouvoirs naît cette prétention constante des députés à se substituer au pouvoir coactif et ce refus de vouloir consacrer au pouvoir appliquant la loi une réelle identité autonome. À partir de l'automne 1792, les élus de la nation assument par eux-mêmes les responsabilités dans la nouvelle Assemblée conventionnelle et mettent en pratique, dans les institutions de la Terreur, « la centralité législative ». S'il ne s'agit point de faire disparaître un pouvoir exécutif distinct de la Convention et de ses comités, l'heure est à un affaiblissement très net des prérogatives de l'Exécutif. Les représentants du peuple en mission, par la nature juridique de leurs arrêtés, incarnent parfaitement ce moment « révolutionnaire » où l'invention tente de pallier les déficiences des rouages institutionnels, que ce soient ceux hérités de 1791 ou ceux non appliqués de 1793. Le 9 thermidor sonne le glas de cette expérience, que désormais beaucoup vont condamner comme le temps d'une « dictature », sans se donner la peine de l'analyser. Les représentants du peuple en mission disparaissent avec la fin de la Convention et font place aux commissaires centraux du Directoire, non sans une phase de transition capitale qui s'ouvre en vendémiaire an IV. Les conventionnels, dits « thermidoriens », en voulant séparer et non diviser les pouvoirs, créent durant l'an III les conditions du blocage entre les deux pouvoirs, entre le futur Directoire et les deux Assemblées, rendant leur conflit impossible à apaiser autrement que dans la pratique du « coup d'État » légal.

Pour autant, rien ne serait plus faux que d'imaginer les révolutionnaires, les Jacobins, les conventionnels, les militants parisiens, les républicains démocrates, insensibles à la question du pouvoir exécutif ou laissant délibérément ses enjeux théoriques aux seuls Monarchiens ou aux partisans d'une restauration. De Mirabeau aux Cordeliers, de Barère aux journalistes de *La Décade*, beaucoup comprennent l'enjeu de la construction d'un pouvoir exécutif dans une forme originale et une expression puissante en temps de révolution. Dans l'urgence de la conjoncture, tous conviennent de l'importance de la définition d'un pouvoir d'exécution, d'un pouvoir militaire et policier capable d'imposer, voire d'inventer, de par son autorité, un ordre républicain, en un temps où la rue, expression soudaine de la souveraineté, entend, parfois de façon violente, infliger sa puissance exécutive, au sens littéral du terme et ce dès les premières heures de la Révolution.

Dans son supplément de 1799, le *Dictionnaire de l'Académie* consacre quelques pages aux « mots nouveaux en usage depuis la Révolution ». Ni le pouvoir judiciaire, ni le pouvoir législatif ne se voient attribuer une entrée. En revanche, on y lit : « Pouvoir exécutif par la Constitution de 1791 : le pouvoir exécutif suprême fut déclaré résider exclusivement dans la main du roi. Celle de 1793 en chargeait un conseil exécutif, composé de 24 membres choisis par le corps législatif, sur une liste formée dans les départements ; la Constitution de 1795 l'a délégué à un Directoire de cinq membres, nommés également par le corps législatif ».

Ces métamorphoses successives du pouvoir exécutif s'expliquent peut-être par le fait que les contemporains ont parfois du mal à le définir avec précision. Est-il la personne à qui l'on confie l'application de la loi ? Est-il le gouvernement et dans ce cas il serait collectivement les ministres ? Est-il l'appareil administratif qui doit permettre au « Nouveau Régime » d'imprimer sa marque sur tout le territoire, par l'opération de la départementalisation et l'organisation de la centralisation de la France ? Est-il collectivement tous ses agents garants de l'ordre public et composant la force armée de la monarchie constitutionnelle puis de la République ? Où placer la nécessaire responsabilité qui permet dans un régime constitutionnel de toujours surveiller les agents du pouvoir coactif, présente dès le 26 août 1789 dans le texte fondateur de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, dans l'article 15, presque jamais commenté et pourtant essentiel : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » ?

Ces questions demeurent largement sans réponse, malgré la richesse des débats théoriques retrouvés récemment. Pourtant la nouveauté des pratiques induites dans la mise en place d'une nouvelle façon de concevoir l'application de la loi offre de nombreux exemples dont le *Dictionnaire des néologismes* se fait le témoin : « Bureaucratie, centralisation, loi martiale, procureur général syndic, gouvernement révolutionnaire, commissaire du pouvoir exécutif, fonctionnaire », sont des termes assez neufs pour mériter une entrée, là où bien des termes du pouvoir législatif ne méritent point d'éclaircissements, considérés comme connus, en aucun cas nouveaux dans le vocabulaire politique hérité de la décennie passée.

C'est à partir de ces premiers constats qu'il a semblé nécessaire de consacrer une étude à plusieurs voix, offrant un regard sur les différents chantiers en cours concernant le pouvoir exécutif. Afin de conserver une cohérence chronologique à l'entreprise, il a paru pertinent de partir d'un constat à la veille de la Révolution, en centrant les regards sur les intendants, relais essentiels du pouvoir central dans les provinces, mais aussi sur les États provinciaux. Ceux-ci, en général présentés comme une force d'opposition aux volontés de l'intendant, n'hésitent pourtant pas à concurrencer ce dernier pour l'exercice de la volonté royale, et non en raison de quelconques vellétés

d'autonomie provinciale. René Grevet et Marie-Laure Legay montrent l'importance de ces deux institutions, avant 1789 aussi bien que dans la transition administrative des années 1789-1791. La haine tenace vis-à-vis des intendants, pourtant alors bien éloignés du modèle « louis-quatorzien », conduit non seulement à leur suppression, mais à une volonté d'exclure tout pouvoir intermédiaire susceptible de les faire revivre. Désormais, les procureurs généraux syndics, seuls, reçoivent la très lourde tâche d'être les relais entre Paris et chaque département. Rouages fondamentaux du pouvoir exécutif, ils n'ont guère le temps d'être viables. Passés les premiers signes de tension en 1791, la double rupture de l'été 1792, puis de l'été 1793, conduit nombre d'entre eux à s'opposer à la politique décidée à Paris, brisant ainsi le fil conducteur du pouvoir. Pour combler le vide créé par la suppression des intendants et la mauvaise conduction politique offerte par les procureurs généraux syndics, naît une réponse originale : la « Convention ambulante », que des générations d'historiens ont définie comme l'un des rouages d'une « dictature de salut public ». Rouvrant le débat, Michel Biard propose au contraire de ne pas voir les représentants du peuple en mission comme de simples apprentis dictateurs qui auraient été les instruments d'une confiscation du pouvoir exécutif par la Convention. L'expérience est en tout cas suffisamment convaincante pour que les « Thermidoriens » conservent avec soin l'institution, tout en choisissant de livrer à l'opinion publique quelques boucs émissaires, mais aussi pour que le « moment Vendémiaire », étudié par Bernard Gainot, soit un temps où d'anciens missionnaires, reconvertis en « commissaires » du Directoire, usent de méthodes que n'auraient parfois pas reniées leurs prédécesseurs de l'an II

Pour autant, l'an III et les premiers mois de l'an IV n'en constituent pas moins un tournant fondamental pour l'organisation des différents pouvoirs, et du pouvoir exécutif en particulier comme le montre Christine Le Bozec. La recherche obsédante est encore celle d'une solution qui permettrait enfin cette fameuse voie au « centre » tant recherchée depuis 1789, une voie qui permette de « terminer la Révolution » et d'écarter définitivement le péril des extrêmes. Penseur d'un Exécutif puissant qui autoriserait un gouvernement du « juste milieu », Barère, l'un des proscrits de l'an III, n'a ainsi de cesse, de l'an V à 1815, d'appeler de ses vœux ce qui, selon Pierre Serna, peut être compris comme une République de l'« extrême centre ». L'originalité de la pensée de Barère consiste à appréhender de façon nouvelle la question de la responsabilité des directeurs, des ministres et des administrateurs, en définissant « l'esprit d'exécution » dans un cadre républicain. Pour sa part, François de Neufchâteau met à profit ses deux ministères pour non seulement exercer une partie du pouvoir exécutif, mais aussi tenter de lui offrir ce que Dominique Margairaz définit comme une « dimension politique d'initiative », susceptible de conférer à l'Exécutif une « fonction d'initiative des lois ». La séquence ouverte avec la Convention « thermidorienne » et le Directoire se clôt avec la « République plébiscitaire » créée par le coup de force de Brumaire. Pour

autant, les hésitations quant aux solutions à appliquer pour organiser l'Exécutif ne disparaissent pas comme par enchantement avec l'arrivée au pouvoir d'un général de trente ans, fût-il partisan d'un pouvoir fort. C'est pourquoi il nous a paru nécessaire de clore la réflexion en intégrant le Consulat, période au cours de laquelle la concurrence entre institutions civiles et pouvoirs militaires apparaît clairement, dans le cadre de la Constitution de l'an VIII. Sur le terrain, plus encore qu'auparavant, le poids de l'armée devient omniprésent et Francis Pomponi montre comment les préfets, réputés hommes de pouvoir sans guère de concurrents dans leurs départements respectifs, peuvent être alors, en certaines régions géographiques, confrontés à des « super-préfets ». Comment, face à cet état d'exception qui impose aux pouvoirs prévus par la Constitution des concurrents extraordinaires, ne pas songer au heurt de l'an II entre institutions « ordinaires » et institutions « révolutionnaires » ? Ne serait-ce pas la guerre, davantage que la Révolution, qui imprime sa marque dans la violence faite aux institutions, pouvoir exécutif inclus ?

Ce qui a sous-tendu notre réflexion pour organiser une journée d'études sur ce thème, dont les actes sont ici publiés, a consisté en la volonté de présenter des états de recherche tant dans le domaine théorique de l'histoire des idées politiques que dans la description pratique des modalités de construction pragmatique du pouvoir exécutif. C'est donc une histoire politique du pouvoir exécutif, qui placerait en son centre les hommes du pouvoir, qui a été tentée dans les pages qui suivent. Administrateurs professionnels ou occasionnels, représentants du peuple en mission, commissaires du Directoire, connus et inconnus, généraux ou préfets, ces acteurs incarnent à un moment donné la fonction ou le service publics dans son autorité. Sensibles aux questions relevant du centre et de la périphérie (qui ont également donné lieu au n° 4 des *A.H.R.F.* en 2002), des modalités de diffusion et de réception des ordres d'application de la loi, nous avons privilégié, de façon concrète, les chaînes de commandement qui, de la capitale au local, du chef lieu du département à la commune, constituaient par delà toutes les polémiques ou les controverses la vraie mesure d'acceptation ou de refus de la Révolution, plaçant le pouvoir exécutif et ses hommes au centre du processus de rupture et d'invention institutionnelle ouvert en 1789.

Ce faisant, notre objectif aura été, s'il se pouvait, de poursuivre l'intégration d'une histoire des idées et des pratiques du pouvoir exécutif au cœur des réflexions sur la construction de la démocratie française entre 1787 et 1802 (1).

Michel BIARD et Pierre SERNA

(1) Nous tenons à remercier l'Institut d'histoire de la Révolution française et son directeur, Jean-Clément Martin, pour l'aide apportée à l'organisation matérielle de cette journée d'études tenue le 4 mai 2002 en Sorbonne (Université Paris I). Nos remerciements vont aussi au directeur et au comité de rédaction des *A.H.R.F.* pour avoir bien voulu accepter d'en publier les actes dans le présent numéro.