La « Convention ambulante ». Un rempart au despotisme du pouvoir exécutif ?

Michel Biard

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ahrf/823>

DOI : 10.4000/ahrf.823

ISSN : 1952-403X

Éditeur :

Armand Colin, Société des études robespierristes

Édition imprimée

Date de publication : 1 juin 2003

Pagination : 55-70

ISSN : 0003-4436

Référence électronique

Michel Biard, « La « Convention ambulante ». Un rempart au despotisme du pouvoir exécutif ? », *Annales historiques de la Révolution française* [En ligne], 332 | avril-juin 2003, mis en ligne le 22 avril 2008, consulté le 23 avril 2022. URL : <http://journals.openedition.org/ahrf/823> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ahrf.823>

LA "CONVENTION AMBULANTE". UN REMPART AU DESPOTISME DU POUVOIR EXÉCUTIF?

MICHEL BIARD

Nombre d'historiens considèrent que l'an II est par excellence le temps d'une sorte de confiscation du pouvoir exécutif par un Comité de salut public devenu tout-puissant qui aurait, au nom de la Convention exercé une dictature de salut public, en s'appuyant notamment sur l'action des représentants du peuple en mission. Cet article évoque la place et le rôle de ces représentants en mission, ainsi que la confusion des pouvoirs qui est liée à leur action. Pour autant, cette "Convention ambulante" qui participe à la mise en place et à la défense du gouvernement révolutionnaire n'a jamais voulu faire disparaître totalement les organes du pouvoir exécutif, et les représentants en mission ne sont pas davantage devenus de simples "agents" du pouvoir central.

Mots clés : pouvoir exécutif ; représentants en mission ; intermédiaires ; pouvoir central ; pouvoir local.

L'historiographie, de façon traditionnelle, retient comme acte de naissance du gouvernement révolutionnaire le décret voté par la Convention le 10 octobre 1793 et comme base de son organisation le décret du 14 frimaire an II. Nombre d'historiens faisaient par ailleurs du 9 thermidor la date qui marquait la mort du gouvernement révolutionnaire (1), alors que, Françoise Brunei l'a montré, la Convention dite thermidorienne, loin de l'anéantir, utilisa au contraire ses rouages pour faire triompher ses choix (2). Le rapport présenté par Saint-Just le 10 octobre est, entre autres choses, une

(1) De façon significative, dans son manuel, Albert Soboul ouvrait le chapitre V, consacré à la Convention thermidorienne, par la phrase suivante : « Robespierre tombé, le Gouvernement révolutionnaire ne lui survécut pas [...] » (Albert SOBOUL, *Précis d'histoire de la Révolution française*, Paris, Éditions sociales, éd. de 1975, p. 347).

(2) Françoise BRUNEL, « Gouvernement révolutionnaire », dans *Dictionnaire historique de la Révolution française*, sous la direction d'Albert SOBOUL, Jean-René SURATTEAU et François GENDRON, Paris, PUF, 1989, pp. 514-516.

violente diatribe contre le pouvoir exécutif décrit comme l'une des sources essentielles du mal qui ronge alors la République :

« Un peuple n'a qu'un ennemi dangereux, c'est son gouvernement [...] le gouvernement est une hiérarchie d'erreurs et d'attentats [...] Citoyens, tous les ennemis de la République sont dans son gouvernement. En vain vous vous consumeux dans cette enceinte à faire des lois; en vain votre comité, en vain quelques ministres vous secondent, tout conspire contre eux et vous [...] Vous êtes trop loin de tous les attentats; il faut que le glaive des lois se promène partout avec rapidité, et que votre bras soit partout présent pour arrêter le crime.

Vous devez vous garantir de l'indépendance des administrations, diviser l'autorité, l'identifier au mouvement révolutionnaire et à vous, et la multiplier [...] Il est impossible que les lois révolutionnaires soient exécutées, si le gouvernement lui-même n'est constitué révolutionnairement [...] Le ministère est un monde de papier [...] La proximité de la correspondance et des ordres du gouvernement est une marque de son inertie, il est impossible que l'on gouverne sans laconisme [...] Les bureaux ont remplacé le monarchisme, le démon d'écrire nous fait la guerre, et l'on ne gouverne point. » (3)

Deux entraves à la marche révolutionnaire sont ici mises en évidence, toutes deux concernant le pouvoir exécutif : l'une au sommet, le « gouvernement », c'est-à-dire le Conseil exécutif provisoire ; la seconde au sommet aussi bien qu'à la base, les « administrations », c'est-à-dire non seulement les bureaux des ministères, mais aussi les diverses autorités constituées locales. Pour faire disparaître non ces institutions, mais ce que Saint-Just considère comme leur capacité de nuisance, proposition est donc faite d'organiser « révolutionnairement » le gouvernement, autrement dit de l'organiser en dehors de la Constitution adoptée en juin et ajournée jusqu'à la paix. Faut-il, comme l'ont fait certains, analyser ce discours comme la justification d'un Comité de salut public qui n'a cessé de prendre de l'importance et qui désormais s'empare du pouvoir exécutif, ne laissant aux ministres qu'illusion et vacuité, tandis que s'instaure une dictature ? Je ne le pense point. Pour Saint-Just, ce qui fondamentalement implique d'organiser un gouvernement révolutionnaire, c'est la guerre, état violent, par essence extraordinaire, qui s'est substitué à l'état civil dans lequel aurait pu être mise en application la Constitution de l'an I. Si le pouvoir exécutif possède bien son utilité dans un temps de paix et de gouvernement constitutionnel, il devient dangereux en temps de guerre puisque c'est lui qui est à la tête de la force armée (4). Or, la France, depuis l'été 1793, n'est plus

(3) Rapport présenté à la Convention nationale par Saint-Just, au nom du Comité de salut public, le 10 octobre 1793 (SAINT-JUST, *Discours et rapports*, introduction et notes par Albert SOBOUL, Paris, Éditions sociales, 1977, pp. 117-131).

(4) Voir à ce sujet les débats de janvier 1793 sur l'organisation du ministère de la Guerre. Ces débats sont nettement antérieurs à la naissance du gouvernement révolutionnaire et pourtant ils contiennent en germe nombre de dispositions adoptées en octobre et décembre 1793 (cf. Marc BELJSSA, « pouvoir exécutif, centralité législative : le débat sur l'organisation du ministère de la Guerre (janvier-février 1793) », *Annales historiques de la Révolution française*, 1998, n° 4, pp. 699-718).

seulement en guerre face à un ennemi extérieur; même si l'expression « guerre civile » n'est pas utilisée, les fronts intérieurs se sont multipliés, ici rébellions dites « fédéralistes », là soulèvements jugés « royalistes ». Par ailleurs, le pouvoir exécutif joue dans les départements un rôle clef par le biais des procureurs généraux syndics et par le biais de ses agents. Au péril d'un despotisme ministériel qui s'appuierait sur un despotisme militaire (l'exemple de Dumouriez est encore dans tous les esprits), vient ainsi s'ajouter celui d'un Conseil exécutif provisoire suspect qui aurait l'opportunité de jouer la carte du fédéralisme en mettant à profit la "décentralisation" de l'exécutif mise en oeuvre par la Constituante.

Ce n'est donc pas le pouvoir exécutif *en tant que tel* qui est attaqué par un conventionnel qui serait désireux de jouer les apprentis-dictateurs, c'est la forme de *ce* gouvernement dans *ce* cadre précis et par nature temporaire. Ce nonobstant, il est évident qu'il y a là comme le couronnement d'une évolution qui prend ses sources dans l'hostilité de certains philosophes vis-à-vis du pouvoir exécutif et dans un long processus commencé en 1789, processus de surveillance des ministres par le pouvoir législatif et d'empiétements progressifs des divers comités des Assemblées successives sur leurs attributions (5).

À la fin de janvier 1793, Sieyès avait proposé la création d'un « éconamat national » pour coordonner l'effort de guerre (6) et avait évoqué les armées comme une sorte de « République ambulante et militante », soumise, pour gagner en efficacité, « à un véritable despotisme temporaire » exercé par un général (« une espèce de dictateur ») assisté de personnages choisis par le pouvoir exécutif. À la tête de chaque armée, Sieyès préconisait donc la présence d'un « ministère représentatif ambulant » composé de trois personnes. Marc Belissa a bien montré le tollé occasionné par ces propositions chez des conventionnels qui ne pouvaient admettre ce renforcement par trop évident du pouvoir exécutif. Pourtant, à partir du printemps 1793, sans qu'il y ait discussion théorique en la matière, se met en place une institution qui reprend quelque peu la démarche de Sieyès, mais en bouleversant les données. La transformation des représentants du peuple en mission en une authentique institution créée, en dehors de tout fondement constitutionnel, bien avant que Saint-Just ne suggère à la Convention que son « bras soit partout présent », aboutit à l'émergence, dans les départements et aux armées, d'une véritable "Convention ambulante". Avec des racines qui pour la plupart ramènent à la question du pouvoir exécutif, avec des justifications qui n'ont jamais été réellement théorisées, cette institution a *de facto* entraîné les représentants du peuple en mission à intervenir sur les chasses gardées du pouvoir exécutif.

(5) Cf. André CASTALDO, *Les méthodes de travail de la Constituante. Les techniques délibératives de l'Assemblée nationale, 1789-1791*, Paris, PUF, 1989, pp. 234-254 ; ainsi que Pierre ROSANVALLON, *L'État en France de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 1990, pp. 51-55.

(6) Marc BEUSSA, *op. cit.*

La première racine, lointaine, de l'idée d'une "Convention ambulante" date du 10 décembre 1789 lorsque l'Assemblée constituante non seulement supprime les intendants, mais de plus décide que, désormais, « il n'y aura aucune autorité intermédiaire entre les administrations de département et le pouvoir exécutif suprême » (7). L'édifice administratif prenant peu à peu forme dans l'hiver 1789-1790, chaque administration de département comprend un procureur général syndic qui est supposé faire le lien entre Paris et les départements. Le personnage est élu, ce qui en soi n'est guère propice à l'inciter à contrôler les autres administrateurs du département, c'est-à-dire des hommes qui ont été choisis à ses côtés par les mêmes électeurs. La Constituante l'a situé au carrefour du local et du national, sans en faire un personnage qui puisse être considéré comme un envoyé de la capitale. Connus des citoyens qui l'ont placé à ce poste, il apparaît comme un homme capable de traduire pour le pouvoir central les attentes des populations. Personnage au service du pouvoir exécutif, il est responsable de l'exécution des lois, mais il peut, en outre, assister à toutes les délibérations du Conseil général et du Directoire de département, avec voix consultative. Les élections du printemps 1790 portent à ces postes avant tout des modérés qui ne songent alors guère à entrer en conflit, que ce soit avec les autres administrateurs locaux ou avec la capitale. En revanche, il est évident que, à partir de l'été 1791, *a fortiori* un an plus tard, des contradictions, puis d'importantes distorsions, se manifestent et mettent en péril l'efficacité des relais du pouvoir exécutif. Dès 1790, dans certaines régions géographiques, s'est posée la question de l'autorité du département sur les municipalités. Comment faire pour que des communes rurales en plein soulèvement anti-seigneurial acceptent sans protester l'arsenal législatif visant à interdire les contestations contre le rachat des droits féodaux, là où la bourgeoisie qui a pris en main les départements pense avant tout à défendre le droit de propriété (8) ? Comment dès lors assurer l'exécution des lois là où des autorités départementales sont contestées par des autorités municipales, qui leur sont en principe soumises, ou par des clubs ? Les événements politiques se précipitant au cours de l'année 1792, comment l'Assemblée législative peut-elle, aux lendemains du 10 août, espérer une fidélité sans faille dans les départements qui ont rédigé des adresses de protestation contre la journée du 20 juin ? Comment, dans l'été suivant, la Convention peut-elle maîtriser le territoire national alors qu'une bonne partie des départements refuse le coup de force

(7) AP, tome X, p. 494.

(8) Voici, à titre d'exemple, ce qu'écrivent les administrateurs du Directoire et le procureur général syndic du département du Lot, le 22 septembre 1790 : «... en plusieurs endroits les officiers municipaux sont ou les secrets moteurs ou les complices indifférents des troubles [...] Et que pourrait-on attendre [...] de corporations aussi faibles, aussi ignorantes, aussi peu disposées à soumettre tout intérêt particulier à l'intérêt public, aussi peu propres, en un mot, à remplir leur grande destination, que le sont pour la plupart les municipalités des campagnes » (cité dans Philippe SAGNAC, *La Législation française, 1789-1804. Essai d'histoire sociale*, Paris, Hachette, 1898, pp. 409-412).

populaire parisien des 31 mai et 2 juin? Au cœur de ces questions se retrouve toujours le même blocage : qui, au nom du pouvoir central, peut faire pression à l'échelle locale pour obtenir obéissance aux décisions prises à Paris ? Le procureur général syndic ? Mais auquel cas, que faire s'il se solidarise avec les récalcitrants? En dépit d'une exagération manifeste, Collot d'Herbois pose la question de manière crue, devant la Convention le 11 juillet 1793 : « Je mets en fait que sur 86 procureurs généraux syndics de département, il n'y en a pas 10 de bons » (9). Sur la base de semblable raisonnement, le temps des épurations est venu, épurations d'ailleurs ouvertes par certains représentants en mission dès le printemps, au nom d'une volonté générale qui se doit de soumettre les volontés individuelles si elles lui font obstacle (10). Mais une fois que des élus du peuple ont destitué d'autres élus du peuple, le relais du procureur général syndic, fût-il désormais politiquement contrôlé, est-il viable pour qui considère que, en tout état de cause, c'est à Paris, dans les ministères eux-mêmes, que se trouve l'« ennemi dangereux » du peuple ? Si les pouvoirs intermédiaires sont "révolutionnés", mais obéissent toujours à un gouvernement jugé malfaisant, ne convient-il pas de s'appuyer non sur ces pouvoirs intermédiaires, mais sur des intermédiaires entre pouvoirs centraux et pouvoirs locaux ?

Un raisonnement similaire peut être appliqué pour d'autres personnages qui, à leur corps défendant, sont devenus à leur tour l'une des racines qui a permis l'apparition et plus encore le développement de la "Convention ambulante": les agents envoyés par le pouvoir exécutif dans les départements et aux armées. Ceux-ci, souvent appelés « commissaires », ont vite suscité la méfiance à partir du moment où la Législative, puis la Convention ont multiplié le nombre de députés envoyés en mission sous la même appellation. Le choix du printemps 1793 de désigner les commissaires de la Convention sous le titre de représentants du peuple en mission renvoie directement aux frictions, fréquentes sur le terrain, entre envoyés du pouvoir exécutif et envoyés de l'Assemblée. En changeant de nom, le représentant envoyé en mission se distingue désormais par une légitimité plus ostensiblement affichée (11). Pour autant, les heurts ne cessent pas, à un

(9) AP, tome LXVIII, p. 582.

(10) Les épurations s'accomplissent aussi en vertu de l'idée que le représentant en mission peut « créer des hommes », c'est-à-dire découvrir ceux qui, parmi les citoyens, y compris les plus obscurs, paraissent capables d'exercer le rôle clef de relais du pouvoir révolutionnaire à l'échelle locale. Florent Guiot l'exprime à merveille dans l'une de ses lettres : « Le premier soin d'un représentant du peuple doit être, selon moi, de créer des hommes, de donner du ressort aux autorités et c'est une folie de croire que, sans cette mesure préliminaire, il pourra réformer les abus et produire un bien permanent » (lettre du 30 frimaire an II - 20 décembre 1793 ; 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*, Paris, Imprimerie nationale, 1889-1999, tome IX, pp. 542-543).

(11) À condition que les agents du pouvoir exécutif ne prennent pas la fantaisie de se présenter eux aussi comme des représentants du peuple ! Ainsi, le président de la société populaire de Gaillac dénonce-t-il deux commissaires du Conseil exécutif qui ont osé se prévaloir de ce titre auprès du district (*id.*, tome VII, p. 315).

point tel que, le 23 août 1793, après avoir voté la levée en masse, la Convention décrète le rappel général de «... tous les commissaires et agents envoyés par le Conseil exécutif dans les départements et près des armées [...] » (12). Comme c'est là priver les ministres d'un moyen d'action essentiel, le Conseil exécutif provisoire s'empresse de réagir et, le 11 septembre suivant, Barère vient lire devant la Convention une lettre de protestation dudit Conseil :

« Le comité m'a chargé de vous soumettre une lettre du Conseil exécutif [...] relative au droit qu'avait le conseil d'envoyer des commissaires dans les départements. Deux abus avaient été découverts dans l'envoi des commissaires du pouvoir exécutif : leur trop grand nombre, et la défectuosité de certains choix. Mais on observe que de ce qu'il y avait des abus, il ne s'ensuivait pas la nécessité de prononcer la suppression entière de cet établissement ; qu'un pareil raisonnement est indigne d'un législateur. Vous avez, ajoute-t-on, subitement paralysé les instruments nombreux et nécessaires de l'exécution, et les moyens de surveillance du gouvernement [...] »

La nécessité de ces agents n'est pas problématique [... il faut] des hommes éclairés, ayant des connaissances locales et pratiques, et uniquement occupés de ce soin. Autre motif d'avoir des commissaires : l'opinion publique, semblable à une atmosphère, se corrompt de deux mois en deux mois, quand ce vent n'est sans cesse renouvelé et purifié par les moyens politiques qui y sont propres. Elle se corromprait avec la Constitution. Vous avez besoin d'un grand nombre d'agents pour répandre partout les lumières et l'instruction [...] Il faut donc que les ministres aient pouvoir d'envoyer des commissaires, soit dans les armées, soit dans les ports, soit dans l'intérieur. » (13)

La dernière précision ne saurait être innocente et vise bien sûr les ministres en charge de ces domaines. Le Comité de salut public ayant, par l'organe de Barère, battu sa coulpe, la Convention revient sur son texte du 23 août et décrète que le Conseil exécutif provisoire pourra de nouveau envoyer ses agents, sous la surveillance « immédiate » du Comité. Pensant éviter de nouveaux problèmes, Mailhe fait aussitôt voter un amendement par lequel les agents du pouvoir exécutif sont également placés sous la surveillance directe des représentants en mission. Cette dualité persistante sur le terrain entretient néanmoins force équivoques puisque le verbe « surveiller », s'il implique en principe que le pouvoir surveillé est soumis au pouvoir surveillant, ne livre aucune précision quant aux moyens que possède un représentant en mission pour s'imposer face à un commissaire du Conseil exécutif. L'automne 1793 voit les plaintes des missionnaires de la Convention affluer vers Paris, les unes avec un ton particulièrement vindicatif, d'autres avec de simples demandes d'éclaircissements, certaines avec une analyse politique qui dépasse de loin le simple constat d'un dysfonctionne-

(12) *Id.*, tome VI, p. 76.

(13) *AP*, tome LXXIII, p. 691.

ment. Ainsi Baudot, dans une lettre adressée au seul Jeanbon Saint-André, et non au Comité dans son ensemble, évoque-t-il la question des agents que le Comité lui-même a pris l'habitude d'envoyer, compliquant encore davantage la situation : « Dis-moi, je te prie, ce que c'est qu'un agent du Comité de salut public près d'un représentant du peuple et quelle conduite je dois tenir à son égard ? Ce qu'il y a de certain, c'est que le meilleur moyen d'annihiler la représentation nationale est celui de lui donner des agents qui rivalisent de pouvoir [...] Placé entre le désir de ne point désobliger le Comité de salut public et la conduite inconvenante de ses agents, que dois-je faire ? » (14)

Deux jours après cette demande de Baudot, Saint-Just lit devant la Convention son rapport sur le gouvernement révolutionnaire, lequel est organisé par le décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) qui fixe le rôle et les pouvoirs des diverses autorités. Le 28 brumaire (18 novembre), Billaud-Varenne, présentant le projet de décret, dénonce clairement à son tour les blocages liés au pouvoir exécutif et montre qu'il est nécessaire de procéder en la matière à une véritable révolution (15). Outre l'existence d'une «... apathie égale chez tous les agents du gouvernement [...] », il n'hésite pas à lier le pouvoir exécutif tel qu'il est encore organisé à la monarchie elle-même (16), ce qui en soi renvoie au problème constitutionnel : d'un côté, une Constitution de 1791 caduque, mais encore présente dans la forme de nombreuses institutions; de l'autre, une Constitution de 1793 mise en réserve jusqu'à la paix. On le sait, pour Billaud il s'agit de passer d'une situation où coexistaient «... deux centres principaux : le Corps législatif et le pouvoir exécutif [...] » à une situation nouvelle dans laquelle la Convention «... est le centre unique de l'impulsion du gouvernement ». Cela ne signifie en rien la disparition du pouvoir exécutif, pas davantage le fait que la Convention ou son Comité de salut public se substituent à lui (17), mais cela implique bien sûr son affaiblissement très net et plus encore cela ne manque pas, à terme, de susciter des ambiguïtés sur le terme même de « gouvernement ». S'il faut entendre ici ce terme non sous l'acception qui est aujour-

(14) Lettre du 8 octobre 1793 (Alphonse AULARD, *op. cit.*, tome VII, p. 315).

(15) AP, tome LXXIX, pp. 451-457.

(16) « Nous avons décrété la République et nous sommes encore organisés en monarchie. La tête du monstre est abattue, mais le tronc survit toujours avec ses formes défectueuses [...] Conserver au centre d'une république le piédestal de la royauté avec tous ses attributs liberticides, c'est offrir à qui osera s'y placer, la pierre d'attente du despotisme [il faut donc] beaucoup retrancher de l'apanage monarchique du conseil [...] » (*id.*, p. 453).

(17) Billaud-Varenne ne suggère en aucun cas de remplacer un « gouvernement sans tête », auquel il avait rêvé dans ses écrits de 1791, par un nouveau gouvernement, dit « révolutionnaire », dans lequel le pouvoir exécutif serait directement entre les mains des membres de la Convention ou de son Comité de salut public. Il ne me semble donc pas justifié d'écrire à son propos : «... l'uomo che in un non lontano passato aveva preteso di dimostrare la validità del modello acefalocratico, tomava ora - esaltando le funzioni direttive del comitato di salute pubblica - a restituire la testa al potere esecutivo [...] » (Antonino DE FRANCESCO, *Il governo senza testa. Movimento democratico e federalismo nella Francia rivoluzionaria, 1789-1795*, Naples, Morano, 1992, p. 405).

d'hui la nôtre, mais sous celle qu'en donne le *dictionnaire de l'Académie*, dans sa première édition : avoir le soin de, administrer ; il est évident que peu à peu s'impose l'idée que, s'il existe toujours un Conseil puis des commissions exécutifs (18), le gouvernement est entre les mains de la Convention et plus précisément de son Comité de salut public. Le dernier discours, non prononcé, de Saint-Just en est une illustration forte puisqu'il identifie de manière non équivoque Comité et gouvernement, de la même manière qu'il assimilait auparavant le gouvernement aux ministres : « Vous aviez confié le gouvernement à douze personnes [...] » (19). Nombre d'auteurs en ont conclu que la Convention s'était en fait emparée de tous les pouvoirs et avait exercé de manière directe le rôle réservé à l'Exécutif, dès lors «... qu'une accumulation de puissance despotique s'est produite, ce qu'il s'agissait précisément d'éviter » (20). La Convention, supposée nantie de tous les pouvoirs, au nom du choix d'un « modèle autoritaire » (21), aurait alors été à même d'exercer une « dictature » qui se serait notamment appuyée sur l'envoi de commissaires dans les départements et aux armées. Ceux-ci, nantis de pouvoirs illimités, auraient à leur tour obtenu un «... transfert du pouvoir exécutif [...] » en leur faveur et auraient donc été somme toute l'incarnation d'«... une dictature de commissaire s'inscrivant dans le cadre de la dictature souveraine de la Convention [...] » (22). Ils seraient ainsi devenus les instruments majeurs d'une conception nouvelle de la souveraineté, une conception fondée sur la Vertu et la Terreur, une conception dans laquelle «... hiérarchiser et ostraciser sont la conséquence du dogme unitaire » (23).

Si le tout, nous allons le voir, repose sur des réalités non négligeables, trois points doivent toutefois être immédiatement contestés : d'une part, l'idée de la « centralité législative », en dépit de l'« obsession d'unité » (24) qui la caractérise, n'a jamais été accompagnée d'un désir radical de disparition totale du pouvoir exécutif ; d'autre part, les représentants du peuple en mission n'ont jamais réellement obtenu ces fameux pouvoirs « illimités » (25) ; enfin, lors de son rapport du 28 brumaire, Billaud-Varenne

(18) Le Conseil exécutif provisoire, né au lendemain du 10 août 1792, est supprimé et remplacé au printemps 1794 par douze commissions exécutives placées sous les ordres du Comité de salut public (12 germinal-I^{er} floréal an II).

(19) SAINT-JUST, *Discours et rapports*, op. cit., p. 215.

(20) Cari SCHMITT, *La dictature*, Paris, Seuil, 2000 (Berlin, 1921), p. 118.

(21) «... Billaud-Varenne aveva infine preferito il modello autoritario [...] » (Antonino DE FRANCESCO, op. cit., p. 407).

(22) Cari SCHMITT, op. cit., pp. 162 et 165.

(23) Lucien JAUME, *Le discours jacobin et la démocratie*, Paris, Fayard, 1989, p. 383.

(24) On se reportera ici notamment aux analyses présentées par Françoise Brunei dans l'introduction et les notes qu'elle a rédigées en publiant l'ouvrage de BILLAUD-VARENNE, *Principes régénérateurs du système social*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1992 (voir les pp. 41-43).

(25) Je me permets de renvoyer à mon article « Les pouvoirs des représentants en mission (1793-1795) », *Annales historiques de la Révolution française*, 1998, n°1, pp. 3-24 ; ainsi qu'au chapitre IV de mon livre *Missionnaires de la République. Les représentants du peuple en mission (1793-1795)*, Paris, Éd. du CTHS, 2002.

ne plaide certes pas pour une « dictature de commissaire » puisque, bien au contraire, à l'instar de ses collègues du Comité de salut public, il est alors sur le point de préconiser des mesures pour réduire sévèrement le nombre de représentants présents sur le terrain (26). Son discours, outre le peu de place qu'il leur consacre, ne peut en aucun cas être interprété comme une volonté d'utiliser systématiquement des représentants du peuple en mission :

«... quand le gouvernement, reprenant enfin une attitude ferme, a su rétablir l'harmonie ; si parfois quelques ressorts faiblissent et appellent immédiatement les soins de l'ouvrier, ce n'est qu'un coup de lime à donner en passant ; et l'on ne tombe plus dans l'inconvénient de ramener le désordre et la confusion, en substituant la main réparatrice à la roue, ou usée, ou brisée. Dès lors, le commissariat se trouve restitué à l'objet de son institution. C'est une clef qui par intervalle remonte la machine en cinq ou six tours : mais qui, laissée sur la tige, la fatigue, l'entrave, et finit par suspendre totalement le jeu naturel des ressorts [...] Peut-être aussi a-t-on oublié qu'en bonne politique, des causes majeures doivent seules motiver le déplacement du législateur [...] Enfin, des absences moins prolongées n'émousseront pas cette vigueur et ce tact politique qu'entretiennent et qu'électrisent ici le choc lumineux de la discussion et le développement des grands principes. Celui qui demeure longtemps éloigné de la Convention doit s'apercevoir qu'il n'est plus en mesure, et qu'il a besoin de revenir se retremper à ce foyer de lumières et d'enthousiasme civique. » (27)

Semblable orientation se trouve aussi dans la circulaire adressée aux missionnaires avec le décret du 14 frimaire (28). « Ouvriers de la République [...] », ceux-ci sont invités à ne point aller au-delà de l'objet de leur mission, à ne pas dépasser les limites des territoires qui leur sont confiés, enfin à accélérer le rythme de leurs activités au nom d'une Révolution qui doit enfin s'achever puisque l'«... énergie se ranime en voyant le terme ». Ce sont là de bien étranges « proconsuls » supposés tout-puissants ! Néanmoins, en dépit de ces réserves (29), les membres de la "Convention ambulante" ont pourtant, sur le terrain, empiété sur des domaines en principe réservés au pouvoir exécutif, tout comme le Comité de salut public a pu, lui aussi, le faire sans pour autant devenir une sorte de pouvoir exécutif autonome (30). Là où Sieyès souhaitait qu'un général

(26) Ce que Barère a annoncé devant la Convention dès le 8 brumaire (29 octobre) (cf. chapitre III de l'ouvrage cité ci-dessus).

(27) *AP*, tome LXXIX, p. 456.

(28) Alphonse AULARD, *op. cit.*, tome IX, pp. 162-163.

(29) On notera aussi que Carl Schmitt, dans ses analyses s'en tient strictement à 1793-1794, oublie donc l'an III (qui se serait moins bien intégré dans sa démonstration...) et va jusqu'à écrire : « Les détails de cette dictature ne présentent pas un grand intérêt juridique [...] » (*op. cit.*, p.166). Bien au contraire, il me semble que c'est dans ce détail des décrets qu'il convient de chercher les explications susceptibles d'éclaircir notre perception de la « dictature » attribuée à la Convention.

(30) Même s'il est très fréquent que les historiens assimilent pourtant, de façon abrupte, Comité de salut public et pouvoir exécutif. Pour ne citer qu'un exemple récent parmi beaucoup d'autres, voici ce que peut lire quiconque ouvre l'indispensable Dictionnaire constitutionnel publié par les Presses Universitaires

puisse être « une espèce de dictateur » temporaire pour faire face à l'urgence de la situation, cette même urgence conduit les représentants du peuple en mission, au nom d'un despotisme tout aussi temporaire et fondé sur la certitude d'être dans le droit chemin, à faire parfois disparaître la classique antinomie entre représentation et action (31).

Ce despotisme circonstanciel, qui entend donc faire obstacle au despotisme jugé structurel du pouvoir exécutif, est d'abord entretenu par les abus de langage des membres du Comité de salut public. En effet, certaines lettres du Comité adressées aux représentants en mission comprennent des formules très radicales en la matière : « la loi est portée, tu dois la faire exécuter » ; « le Comité de salut public te charge d'assurer l'exécution de cette loi [...] » (32). Certes il s'agit ici encore de *faire* exécuter, autrement dit de *surveiller* que les responsables de l'exécution remplissent correctement leur office, toutefois avec des phrases semblables la frontière légale devient très incertaine, de la même façon qu'à Paris les domaines de compétences respectifs du pouvoir exécutif et du Comité de salut public possèdent alors des limites aux contours peu évidents. Le Comité n'est certes pas devenu un organe du pouvoir exécutif, mais *de facto* certains de ses actes participent d'un pouvoir de nature exécutive (33). En outre, la confusion est également entretenue par la principale arme utilisée par les représentants en mission : leurs arrêtés. Ceux-ci sont justement d'une nature juridique délicate à cerner (34). En principe, tout comme ceux qui sont pris par le Comité, les arrêtés des représentants en mission doivent sinon renvoyer systématiquement aux décrets de la Convention, en tout cas ne pas être contraires à la législation en vigueur. Mais, dès le 17 juillet 1793, par un décret, la Convention a ordonné que «... les arrêtés des représentants du peuple étant des lois provisoires, nulle autorité autre que la Convention nationale ne [pourrait] y porter atteinte [...] » (35), une peine de dix années de fers étant en sus promise, le 16 août suivant, aux administrateurs locaux qui se risqueraient à résister aux arrêtés des représentants en mission (36). Mieux, depuis

de France : «... le Comité sera en fait le véritable pouvoir exécutif que la Révolution se cherchait » (Yann FAUCHOIS, article «Comité de salut public», dans *Dictionnaire constitutionnel*, sous la direction d'O. DUHAMEL et Y. MÉNY, Paris, PUF, 1992, pp. 168-169).

(31) Notons que, par ailleurs, le débat sur cette antinomie resurgit aussi à chaque fois que la proposition est faite de choisir les membres de l'Exécutif par la voie des élections, comme dans les projets de Condorcet ou dans certains des projets de l'an III (cf. Paolo COLOMBO, « La question du pouvoir exécutif dans l'évolution institutionnelle et le débat politique révolutionnaire », *Annales historiques de la Révolution française*, 2000, n° 1, pp. 1-26).

(32) Ce sont ici deux courriers datés de la fin de nivôse an II - janvier 1794 (Alphonse AULARD, *op. cit.*, tome X, pp. 229 et 247).

(33) Cf. à ce sujet les analyses de Michel VERPEAUX, *La naissance du pouvoir réglementaire. 1789-1799*, Paris, PUF, 1991, pp. 248-279.

(34) *Id.*, pp. 91-92.

(35) *AP*, tome LXIX, p. 87.

(36) *Id.*, tome LXXII, p. 265.

le printemps précédent, sans attendre qu'une telle contrainte vienne renforcer le poids politique des envoyés de la Convention, le Comité n'a pas hésité à pousser çà et là certains d'entre eux à "devancer" l'adoption de la loi, à anticiper la marche de la Révolution, quitte à se retrouver de façon éphémère dans l'illégalité : « Nous avons reçu, citoyens nos collègues [...] l'arrêté que vous avez cru devoir prendre à ce sujet. Nous sommes persuadés que cette mesure, *toute irrégulière qu'elle est* [souligné par moi], vous a été dictée par la prudence et que vous l'avez crue indispensable au maintien de la tranquillité publique ; sous ce rapport nous ne pouvons qu'applaudir à votre sage prévoyance » (37).

Comme, de plus, les représentants du peuple envoyés en mission se font fort d'agir comme intermédiaires entre la Convention et les citoyens, leur action sur le terrain mêle explication, interprétation et application de la loi. En se préoccupant de sa bonne application, les représentants en mission travaillent sur le texte de loi à la manière d'un pouvoir exécutif qui rendrait, sous quelque forme que ce soit, des règlements visant au même effet. Leurs arrêtés possèdent donc un caractère exécutif là où le cheminement normal d'un décret, de son adoption à son exécution, ne devrait point comprendre une lecture du missionnaire qui peut parfois prendre des allures de réécriture. Un exemple précis peut être ici évoqué avec le représentant montagnard Ysabeau, chargé dans l'été 1793, aux côtés de Baudot, de la répression contre la ville de Bordeaux. Les deux hommes doivent notamment faire exécuter le décret du 6 août qui déclare hors-la-loi les membres de la commission populaire de salut public du département de la Gironde (c'est-à-dire les responsables locaux du « fédéralisme ») et prononce la confiscation de leurs biens. Ysabeau a porté sur le texte même de ce décret diverses notes manuscrites qui témoignent de sa conception du rôle d'un représentant en mission. Pour le premier article du décret, qui annule tous les actes de la commission girondine, il fait un commentaire laconique : « pas de difficulté dans son exécution ». En revanche, le second article lui semble poser problème. En effet, il y est dit que tous ceux qui ont «... provoqué, concouru ou adhéré [...] » aux actes de la commission, doivent être mis hors-la-loi, ce qui implique à terme la peine capitale. Ici Ysabeau note : « Ambiguïté des termes provoqué, concouru et adhéré qui a servi aux vrais coupables, aux meneurs de la Gironde pour persuader toutes les sections qu'elles étaient comprises dans le décret et que les biens de toute la ville étaient confisqués. Les commissaires demandent que les dispositions de cet article soient restreintes aux chefs de la faction dont ils ont la liste, aux membres de la commission populaire, aux administrateurs, par ce moyen il y

(37) Lettre du Comité de salut public aux représentants en mission dans le Gard et l'Hérault, datée du 26 avril 1793 (Alphonse AULARD, *op. cit.*, tome III, p. 471).

aura jour à exécuter le décret, au plus tôt le peuple de Bordeaux y concourra volontiers » (38).

En ce cas précis, il s'agit d'une demande de modification partielle d'un texte de loi afin que celui-ci puisse être parfaitement mis à exécution. Mais d'autres exemples mettent à jour des représentants en mission qui, pour des sujets certes de moindre gravité politique, prennent d'abord des arrêtés qui modifient des décrets, puis s'en ouvrent *a posteriori* à la Convention ou au Comité de salut public pour demander une approbation. L'un d'eux, Gillet, écrit ainsi, de manière significative, à propos d'un décret : « Cette interprétation m'a paru trop rigoureuse [...] Je n'ai donc pas cru contrarier l'esprit de la loi, j'ai cru au contraire faire une chose juste et utile en prenant l'arrêté que je vous adresse [...] » (39). C'est énoncer avec clarté des principes simples : la loi est faite pour être observée à la lettre, mais il faut parfois plutôt la suivre dans son esprit; elle possède un caractère général qu'il convient d'amender sitôt qu'un représentant en mission, par ses observations, par son action d'homme de terrain, suggère des solutions susceptibles de la perfectionner. Auquel cas, le missionnaire envoyé par la Convention peut, voire doit, établir par ses arrêtés des règles dérogatoires à la loi, autant de «... mesures que commandent à chaque instant les besoins toujours renaissants et le défaut de prévoyance des lois générales pour les cas particuliers et extraordinaires que font naître les circonstances locales et les événements pressants de chaque jour » (40).

« Extraordinaire »... le mot est lâché. Le représentant du peuple en mission agit par essence de manière extraordinaire. Il *est* extraordinaire puisqu'il relève d'une institution qui ne possède aucune base constitutionnelle. Par sa présence sur le terrain et ses contacts avec les citoyens, il peut ainsi, jusqu'à l'été 1793, parfois au-delà, participer d'un double mouvement de déconcentration des pouvoirs, là où pourtant l'historiographie voit le plus souvent en lui un agent essentiel de la "centralisation jacobine": d'une part, il est, au moins de manière potentielle, l'un des rouages de ce « fédéralisme jacobin » qui a cherché, notamment par le biais de la circulation de l'information, à créer un « exécutif démocratique », même s'il se réserve le rôle majeur de commissaire itinérant et condamne ainsi toute initiative populaire locale qui serait suspecte de vouloir contester la politique voulue à Paris (41); d'autre part, par ses suggestions sur les textes de loi, par le fait

(38) Ce document a été analysé par Marc TZWANGUE, *Deux missions à Bordeaux de Claude-Alexandre Ysabeau (août 1793 - frimaire an III)*, mémoire de maîtrise, sous la direction de C. Duprat, Université Paris 1, 1996.

(39) Lettre du 8 floréal an II - 27 avril 1794 (Alphonse AULARD, *op. cit.*, tome XIII, pp. 105-106).

(40) Lettre des représentants Guerneur et Le Malliaud, en mission dans le Finistère et le Morbihan, datée du 13 mai 1793 (AP, tome LXV, pp. 29-30).

(41) Ce sont les représentants en mission eux-mêmes qui ont le plus souvent condamné les congrès de sociétés populaires qui, en 1793, avaient esquissé un programme inspiré des Cordeliers et susceptible d'aboutir à un « fédéralisme jacobin » (cf. notamment les analyses de Jacques GUILHAUMOU, « Le congrès

que nombre d'entre elles sont tirées de ses échanges avec les autorités locales et les citoyens, il peut aussi apparaître comme un intermédiaire qui cherche à faire revivre la tradition de la démocratie antique. Si, dans la France de 1793, il est bien sûr inimaginable de rassembler l'ensemble des citoyens sur une sorte d'agora, les représentants en mission peuvent, si les circonstances ne s'y opposent point (42), donner la parole à des citoyens qui dès lors participent à la gestation des lois. L'ordinaire laisse place à l'extraordinaire, le travail des bureaux et autres commissions peut, au coup par coup, céder le pas devant un arrêté qui est le fruit d'un travail commun des citoyens et de celui qui les représente. La question même de la séparation, ou de la « balance », des pouvoirs en devient presque vaine. Le seul pouvoir qui est alors considéré est celui du peuple et, dans le cadre d'une fusion (théorique [43]) entre celui-ci et la Convention, le représentant en mission ne possède que des pouvoirs dérivés et éphémères. Le lien direct entre les législateurs et les citoyens pose ainsi d'une manière radicalement nouvelle la question de la « tête » que doit ou non posséder le gouvernement.

Y-a-t-il là dictature ou forme particulière de démocratie ? La question ne s'est en tout état de cause posée que de manière limitée puisque, à partir de l'été et de l'automne 1793, deux éléments changent la donne. C'est tout d'abord la définition du peuple qui devient mouvante puisque, au fil des mois, les antagonismes se durcissant, le nombre des suspects augmente fortement, ce qui contribue peu à peu à réduire le dialogue entre représentants en mission et citoyens. Non pas que les missionnaires ne se prêtent plus au jeu, bien au contraire, mais désormais le dialogue se fait de plus en plus avec les membres d'autorités locales épurées et avec les militants des comités de surveillance et des sociétés populaires. L'action des représentants en mission a très tôt contribué à établir la nomenclature des individus suspects, bien avant que le 17 septembre 1793 vienne préciser cette notion. Comme ils ont, par ailleurs, été les chevilles ouvrières des épurations, et que beaucoup parmi eux ont contribué à la création de juridictions d'exception, il apparaît que la fusion s'effectue désormais entre une Convention et un peuple qui ont tous deux su écarter les opposants, réels ou potentiels, au nouveau cours révolutionnaire.

républicain des sociétés populaires des départements méridionaux de Marseille (octobre-novembre 1793) : programme et mot d'ordre », dans *Existe-t-il un fédéralisme jacobin ?* [actes du III^e Congrès national des sociétés savantes, Poitiers, 1986], Paris, Éd. du CTHS, 1986, pp. 39-57).

(42) Il est évident que ce raisonnement n'est pas valable pour les zones touchées par des « rébellions » ! Dans certaines de celles-ci, il arrive même que les représentants en mission ne puissent pas s'y rendre (le cas est fréquent au printemps et à l'été 1793). Les représentants envoyés peuvent alors être avant tout des représentants en mission rattachés aux armées (le cas de l'armée des côtes de La Rochelle en 1793 est ici exemplaire). Dans ces conditions, le dialogue représentants/populations jouit dès le début de possibilités restreintes.

(43) Ou de « type qualitatif » pour reprendre l'expression de Lucien JAUME, *op. cit.*, p. 154.

Le second changement aboutit aussi à limiter le champ démocratique ouvert par le recours à l'extraordinaire. À dater du 14 frimaire, la place et l'action des représentants en mission sont davantage précisées par la Convention. Deux types de lois coexistent à présent, exactement comme le gouvernement révolutionnaire coexiste avec des institutions qui appartiennent toujours à un gouvernement constitutionnel. La surveillance des lois "ordinaires" est confiée au Conseil exécutif provisoire, qui doit en rendre compte au Comité de salut public ; leur exécution est confiée aux administrations de département, aux tribunaux et aux généraux (pour les mesures militaires). Les lois dites « révolutionnaires », ainsi que les mesures de sûreté générale et de salut public (44), font elles aussi l'objet d'une surveillance d'exécution et d'une application finale. Cette dernière est à la charge des municipalités et des comités de surveillance (ou comités révolutionnaires), qui doivent en rendre compte aux districts. Quant à la surveillance, elle est scindée en deux parties : une surveillance « simple, secondaire et immédiate » est confiée aux districts ; une surveillance « active et supérieure » est réservée au Comité de salut public, au Comité de sûreté générale, et aux représentants en mission. Sur le terrain, ce sont bien évidemment ces derniers qui ont un poids prépondérant, d'autant qu'ils n'ont à rendre de comptes qu'à Paris. Or, si la surveillance « passive » donne le pouvoir de glaner les renseignements qui seraient susceptibles d'améliorer les lois et de détruire les vices qui en gênent l'exécution, la surveillance « active » est beaucoup plus importante et surtout réintroduit la question du pouvoir exécutif. En effet, celui qui possède cette surveillance « active » obtient le droit de prendre des arrêtés exécutoires qui donnent « force à la loi » (45). Les représentants en mission, outre le pouvoir de surveiller les « surveillants », notamment les agents nationaux, disposent donc en quelque sorte d'un droit d'intervention si le besoin s'en fait sentir. Ils ne sont pas des agents d'exécution, mais si communes et comités locaux ne parviennent pas à faire correctement exécuter une loi révolutionnaire, ils peuvent, par leurs arrêtés, contribuer à sa mise en acte, d'autant qu'ils disposent aussi d'un pouvoir de contrainte susceptible de briser ceux qui oseraient s'opposer aux décisions de la Convention. Ce rôle est d'autant plus essentiel que désormais le Conseil exécutif provisoire n'est plus capable de freiner la promulgation et l'exécution d'une loi. Sitôt votée, la loi est en effet imprimée dans le *Bulletin numéroté des lois de la République* envoyé aux autorités locales et aux divers

(44) Avec sous cette appellation un vide juridique patent... qu'est-ce qu'une « mesure de salut public » et qui va la définir comme telle ?

(45) Le décret du 14 frimaire ne le souligne pas directement, mais cette distinction est établie avec netteté par Berber devant la Convention le 28 thermidor an II - 15 août 1794 (*AP*, tome XCV, p. 123). L'article 11 du décret du 14 frimaire donnait en fait avant tout une définition négative : « Il est expressément défendu à toute autorité et à tout fonctionnaire public de faire des proclamations ou de prendre des arrêtés extensifs, limitatifs ou contraires au sens littéral de la loi [souligné par moi], sous prétexte de l'interpréter ou d'y suppléer. À la Convention seule appartient le droit de donner l'interprétation des décrets [...] ». Or, la Convention étant invisible, chaque représentant en mission possède donc ce même droit, sauf à être désavoué par ses collègues.

fonctionnaires publics responsables de l'exécution des lois. Les lenteurs qui séparaient l'adoption de la loi de son exécution, autrefois dénoncées par plusieurs représentants en mission, sont en principe rangées au rang des mauvais souvenirs et rien ne peut plus empêcher la loi révolutionnaire d'obtenir sa pleine et entière exécution, ni les ministres largement dépossédés de leur influence, ni les autorités de département réduites à la portion congrue en raison de l'ampleur prise par la contestation « fédéraliste ». Les représentants en mission, eux, jouissent toujours de ce droit de coucher sur le papier des considérants et des articles qui viendront former un arrêté *de facto* exécutoire. Néanmoins, à la situation de l'été 1793 où l'extraordinaire s'accompagnait volontiers d'une grande indépendance prise par certains représentants en mission, se substitue une nouvelle situation dans laquelle ceux-ci, en nombre de plus en plus réduit, forment un petit groupe d'hommes du pouvoir central jugés suffisamment fiables pour « ranimer la machine politique ». Il s'agit là du point d'orgue d'un processus amorcé dès les derniers mois de l'été 1793, qui fait des représentants en mission les instruments d'un despotisme particulier, un despotisme visant à pallier les défauts d'une administration qui n'avait plus les moyens d'être efficace, faute d'une unité d'action. Doit-on en déduire, comme le fait Carl Schmitt (46), que, une fois la situation stabilisée et les principaux dangers éliminés les uns après les autres, ils sont apparus gênants plus qu'utiles là où fonctionnait désormais une « bureaucratie administrative institutionnalisée » ? Doit-on également suivre cet auteur lorsqu'il évoque la survie de cette « bureaucratie » après que « son démiurge » (le représentant en mission) ait disparu ? Si survie il y a, c'est avant tout celle de la République qui, de fait, grâce aux représentants en mission, mais au prix de répressions sanglantes en certaines régions, a pu se maintenir. Quant à la propre survie des représentants en mission, il convient de ne pas oublier (47) que la Convention dite thermidorienne a utilisé cette institution révolutionnaire tout autant, voire davantage, que la Convention dite montagnarde. Ce n'est qu'avec la séparation de la Convention que s'achève le recours aux représentants en mission, même si certains d'entre eux restent encore pour quelque temps sur le terrain en tant que commissaires maintenus par le Directoire.

Faut-il *in fine* parler d'un pouvoir exécutif confisqué par le Comité de salut public et par les représentants en mission ? Si l'on prend en compte le recul progressif des attributions du Conseil exécutif provisoire, des agents du pouvoir exécutif, des administrations de département, grande est la tentation de répondre par l'affirmative. Pourtant, il s'agit là d'un jeu de miroirs déformants. Dans l'esprit des conventionnels, il ne s'est pas agi de fusionner tous les pouvoirs au sein de l'Assemblée et de diriger le pays à l'aide d'une « dictature »

(46) *Op. cit.*, pp. 166-167.

(47) Ce que fait très largement Carl Schmitt (*op. cit.*).

reposant sur l'envoi généralisé de « commissaires d'action » (48). La Convention n'a jamais fait disparaître tout organe du pouvoir exécutif, elle s'est bornée à s'ériger elle-même en « centre unique de l'impulsion du gouvernement ». De leur côté, les représentants en mission ne sont pas davantage devenus des agents d'exécution. Leur commettant étant la Convention, donc le peuple (49), ils sont intervenus dans l'exécution des lois non pour s'emparer à demeure d'un pouvoir, mais pour éviter que l'inertie ne fasse subir aux lois ce que la rouille fait subir au fer. Par leurs arrêtés, ils ont souvent contribué à mêler de manière inextricable explication, interprétation et application de la loi, tandis que, organes d'une "Convention ambulante", ils participaient aussi à sa naissance. Leurs pouvoirs furent fondamentalement limités dans le temps, mais ils le furent comme était éphémère la participation de Robespierre, de Saint-Just, de Carnot ou de l'un ou l'autre de ses membres au « Grand Comité ». Ceux-ci pouvaient être exclus du Comité chaque mois par une simple décision de la Convention, mais ils se virent confier la direction effective du pays pendant une année; ceux-là étaient, en mars 1793, destinés à n'être qu'un recours temporaire et limité, mais ils surent imposer leur efficacité, fût-ce au prix de répressions de grande ampleur. Dans les deux cas, rien n'a été prévu et soigneusement mis en œuvre jour après jour. Si le thème d'un despotisme du pouvoir exécutif était alors fort ancien, l'utilisation d'un despotisme de la "Convention ambulante" n'allait pas de soi en 1793 et ne résulte point d'une prétendue prédilection des Montagnards pour un pouvoir fort et centralisé. C'est à l'aune des résultats obtenus que ce nouveau et éphémère despotisme put apparaître non seulement comme un rempart face aux ambitions supposées du pouvoir exécutif, mais également et surtout comme un gage de succès pour une Révolution soucieuse de toucher enfin à son terme. L'originalité de l'expérience ne tient donc pas tant de la « dictature de commissaire » chère à Carl Schmitt, que du recours à un législateur pour exercer sur le terrain la toute-puissance confiée par un peuple à ses représentants. L'obsédante question finale ne consiste point à se demander s'il y a là dictature, au sens ancien ou contemporain du terme, mais réside dans un simple constat : dès lors qu'un pouvoir se persuade qu'il détient la vérité et qu'il lui faut, au nom de la Vertu, écarter ceux qui s'opposent à celle-ci, le danger n'est-il pas celui d'une spirale dont la fin semble bien délicate à envisager ?

Michel BiARD

Institut d'histoire de la Révolution française

Université Paris I Panthéon-Sorbonne

61 rue Lord Kitchener - 76600 Le Havre

biardmichel@wanadoo.fr

(48) Selon la formule de Carl Schmitt (*id.*).

(49) Fût-ce par l'intermédiaire du Comité de salut public qui, de l'hiver 1793 à l'été 1794, nomme directement l'immense majorité des missionnaires.