Introduction : Pour une histoire du « gouvernement d'Assemblée ». Les comités à la charnière du Législatif et de l'Exécutif

Virginie Martin

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/lrf/3829>

DOI : 10.4000/lrf.3829

ISSN : 2105-2557

Éditeur

IHMC - Institut d'histoire moderne et contemporaine (UMR 8066)

Référence électronique

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, mis en ligne le 24 février 2020, consulté le 20 avril 2020. URL : <http://journals.openedition.org/lrf/3829> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/lrf.3829>

Ce document a été généré automatiquement le 20 avril 2020.

© La Révolution française

Introduction : Pour une histoire du « gouvernement d'Assemblée ». Les comités à la charnière du Législatif et de l'Exécutif

Virginie Martin

- 1 Depuis une dizaine d'années, à la faveur des deux ANR Rev-Loi (2009-2013) et Actapol (2010-2014), l'histoire du fonctionnement des Assemblées révolutionnaires a bénéficié de nombreux travaux qui ont permis de mieux saisir les modalités de fabrication et de diffusion de la loi et, à ce titre, de réévaluer le rôle cardinal des comités dans le processus législatif. Parallèlement, l'histoire du pouvoir exécutif s'est enrichie de plusieurs études qui en ont contribué à en préciser à la fois la position constitutionnelle¹ ainsi que les rouages institutionnels (ministres, administrations locales, agents, etc.²). C'est dans la lignée de ce double renouvellement historiographique que le présent numéro s'inscrit : il se propose de revisiter l'axiome de la « séparation des pouvoirs³ » à partir de l'analyse des fonctions exécutives, assumées ou déguisées, dévolues en droit ou exercées de fait, par les différents comités des Assemblées révolutionnaires. Ce faisant, il invite à déplacer la focale privilégiée lors de la journée d'études organisée en 2011 par Guillaume Mazeau et Maria Betlem Castellà i Pujols⁴, en envisageant ces comités non plus seulement comme des antichambres de l'Assemblée, mais comme de véritables « doublons », voire « doublures » des ministères.
- 2 Alors que ces comités n'ont été créés et ne se sont multipliés que pour faciliter et accélérer le travail législatif, ils ont pourtant été amenés à exercer un rôle de tuteur, voire de censeur, de l'Exécutif : loin de se cantonner à la seule gestation des lois, ils ont été de plus en plus enclins à suppléer les ministères, voire à s'y substituer - au point que, de laboratoires de la loi, la plupart d'entre eux ont fini par se transformer en véritables succursales de leur exécution. Si ces comités permanents n'ont donc jamais cessé d'être contestés, c'est pour avoir été accusés de verrouiller le débat parlementaire

mais aussi, et surtout, de parasiter, et même de « torpiller » l'action de l'Exécutif. Il n'a pas fallu attendre l'instauration en l'an II du gouvernement révolutionnaire pour voir ces comités capter, et même, pour certains, accaparer les prérogatives de l'Exécutif. Dès la fin de la Constituante, l'archiviste de l'Assemblée, l'incontournable Armand-Gaston Camus, pointe déjà cette métamorphose exécutive des comités :

L'objet de l'institution des comités de l'Assemblée nationale était de préparer les décrets relatifs aux diverses matières dont l'Assemblée avait à s'occuper et d'en rendre compte à l'Assemblée par l'organe d'un rapporteur. [...] La nécessité des circonstances a forcé les comités à aller au-delà de leur institution première. [...] L'inertie des agents du pouvoir exécutif, si marquée à différentes époques, [a] contraint les comités à suivre directement et par eux-mêmes l'exécution des lois et à entretenir une correspondance active avec les corps administratifs³.

- 3 D'après lui, c'est seulement la nécessité de remédier aux négligences coupables de l'Exécutif qui aurait contraint les comités à devenir les exécutants de lois dont ils n'auraient jamais dû être que les fabricants. Au lieu de servir de béquilles à l'Assemblée, ils se seraient ainsi progressivement et légitimement érigés en tuteurs des ministères.
- 4 Cette propension à phagocyter les prérogatives d'un Exécutif défaillant a permis à Henri Olive, dès 1907, de distinguer deux catégories de comités : les « comités de législation » et les « comités d'exécution »⁶. Si André Castaldo relativise la rigidité d'une telle partition, les comités ayant « tous plus ou moins [...] vocation à s'occuper d'administration », il n'en reconnaît pas moins leurs incursions patentes sur le terrain des ministères, en particulier pour ceux en charge de la « défense nationale »⁷.
- 5 Ce sont ces immixtions que s'autorisent ces comités, au détriment ou au secours de l'Exécutif, que nous nous proposons d'examiner dans le cadre de ce dossier. Il s'agit de mettre au jour leurs logiques et leurs modalités, mais aussi leurs conséquences du point de vue des rapports complexes et toujours contrariés entre les deux pouvoirs. En effet, ni le légicentrisme consacré, ni la méfiance structurelle à l'encontre d'un Exécutif atone, voire adverse, ne peuvent suffire à expliquer le fait qu'entre 1789 et 1795, les Assemblées révolutionnaires aient presque systématiquement doublé chacun des ministères par un comité éponyme doté d'attributions quasi-similaires, voire redondantes. Si l'on refuse de réduire à un simple oxymore l'expression, pourtant problématique, de « comité de gouvernement »⁸, comment définir cette forme d'action politique parallèle ou parasite de l'action ministérielle et a priori anti-constitutionnelle ?
- 6 Cette usurpation des fonctions de l'Exécutif par les comités a beau avoir été maintes fois soulignée, elle n'est généralement avancée que pour illustrer les limites du sacrosaint principe de la séparation des pouvoirs. On s'est en revanche peu intéressé à la manière dont ces fonctions exécutives exercées par les comités ont pu participer, en pratique, non pas tant à la confusion qu'à l'équilibre entre les deux pouvoirs.
- 7 On peut considérer les empiètements constants et croissants des comités sur le terrain ministériel comme le symptôme d'un déséquilibre institutionnel chronique qui aurait été à l'origine de l'avortement de la monarchie constitutionnelle et, par la suite, du naufrage d'une République phagocytée par la « centralité législative ». Mais on peut aussi envisager ces empiètements comme l'indice, moins d'une dérive, que d'une mutation de la pratique institutionnelle, qui a elle-même permis l'émergence de la fonction gouvernementale. Sans hasard, Michel Troper situe celle-ci entre l'an II et l'an III⁹ – c'est-à-dire sous le « règne » des deux « comités de gouvernement » qui restent à ce jour, comme Maria Betlem l'a bien montré, les deux comités les plus étudiés¹⁰. Cette

focalisation historiographique tend toutefois à dissocier ces deux comités de leurs prédécesseurs comme de leurs contemporains, en en faisant une sorte d'anomalie uniquement justifiée par ce régime d'exception.

- 8 Notre hypothèse est que ce « gouvernement par les comités » ne constitue pas tant l'exception que la norme de fonctionnement des assemblées. C'est cette norme qui est seulement poussée à son paroxysme sous le gouvernement révolutionnaire, à la faveur de la tutelle toujours plus étroite exercée par le Comité de salut public sur l'ensemble des comités et des ministères, au point que ces derniers sont d'ailleurs supprimés ou, plus exactement, remplacés le 12 germinal an II (1^{er} avril 1794) par des « commissions exécutives ». En réalité, ce « gouvernement d'Assemblée¹¹ », permis par les comités, s'invente et s'expérimente dès les deux premières législatures pour leur permettre non seulement de contrôler mais aussi de seconder l'action ministérielle et, ce faisant, d'assurer un échange constant et nécessaire entre les deux pouvoirs.
- 9 En mars 1791, le député Regnaud estimait que « tous les comités [devaient] être étrangers à l'administration, sans quoi il n'y aura[it] jamais de gouvernement »¹². Or, c'est précisément parce que les comités ont exercé cette administration, non pas au mépris de la séparation des pouvoirs, mais bel et bien à l'articulation des deux pouvoirs, qu'il y a eu un premier embryon de gouvernement – et ce, avant même l'avènement, en l'an II, du gouvernement révolutionnaire. C'est ainsi la genèse et les avatars de ce « gouvernement par les comités » qu'il s'agira d'exhumer, depuis la monarchie constitutionnelle jusqu'au Directoire inclus. En effet, la suppression de ces comités par la Constitution de 1795 n'a pas empêché leur résurrection déguisée sous la forme des « commissions permanentes » des deux chambres législatives (Conseil des Anciens et des Cinq-Cents). S'interroger sur les filiations entre le « règne des comités » (qui culmine sous la Convention) et ce « régime de commissions » (qui s'instaure sous le Directoire) devrait ainsi permettre d'examiner à nouveaux frais la rupture de l'an III¹³ et, partant, d'envisager les vicissitudes de ce « gouvernement d'Assemblée » sur toute la durée de la décennie révolutionnaire.
- 10 Plus généralement, ce numéro se propose d'approfondir la connaissance globale de ces comités législatifs dont la recension et la cartographie précises, d'une Assemblée à l'autre, restent, en l'état, sinon impossibles, du moins hasardeuses à établir, faute d'études systématiques et suffisamment poussées sur chacun des comités ayant vu le jour entre 1789 et 1795. À la suite des thèses récentes réalisées en la matière¹⁴ et du dossier consacré en 2012 au travail législatif de neuf de ces comités, les huit contributions réunies ici n'ont pas la prétention de reconstituer le puzzle complexe, et encore trop lacunaire, du dispositif institutionnel de ce « gouvernement d'Assemblée », mais seulement d'y verser quelques nouvelles pièces. C'est dans cette perspective que le présent article se propose d'approfondir les trois enjeux qui ont servi de pistes à la journée d'étude dont ce dossier est issu¹⁵.

Les relations comités / ministères : collaboration ou concurrence ?

- 11 Le premier consiste à déplacer la focale des rapports « naturels » entretenus par ces comités avec l'Assemblée, vers ceux, nettement moins évidents, qu'ils ont eus concomitamment avec les ministères. À cette fin, il convient d'interroger l'écart entre les attributions qui leur ont été successivement confiées par la loi, et celles qu'ils en

sont venus progressivement à s'adjuger. L'évolution de leurs compétences respectives, soit partagées avec les ministères, soit confisquées aux dépens des ministères, renseigne sur le degré de connivence, de concurrence, voire de complémentarité¹⁶ entre les deux organes.

- 12 S'il faut analyser ce que font ces comités « en interne » (à travers leurs archives) et ce qu'ils produisent devant l'Assemblée (à travers les rapports qu'ils prononcent en séance ou qui leur sont renvoyés par les députés), il faut aussi s'intéresser à ce qu'ils réclament des ministères. Car c'est bien la correspondance et la documentation qu'ils s'échangent qui permet de mesurer leur degré d'affinité ou de rivalité et, partant, de déterminer en quoi la mutualisation ou l'annexion des fonctions exécutives participe d'un rapport de collaboration ou d'un rapport de forces. En effet, en tant qu'organes privilégiés de la communication (orale et écrite) entre l'Assemblée et les ministères, ces comités constituent les principaux traits d'union entre l'Exécutif et le Législatif. Pour jouer ce rôle de pivot, les comités sont régulièrement appelés à correspondre avec les ministères dont ils partagent peu ou prou les fonctions, afin d'obtenir de ceux-ci des informations (sur certains dossiers sur lesquels ils sont chargés de rapporter), mais aussi des explications (sur certaines « affaires » pour lesquelles le ministère est accusé de négligence, voire de malveillance). Ce rôle d'intermédiaire entre les deux pouvoirs peut ainsi dériver en une fonction de surveillance, voire de subordination des ministères. Dans certains cas, cette prétention au contrôle de l'action ministérielle a abouti, non pas tant à la fluidité des discussions qu'à une surenchère de dissensions, à l'origine du dialogue de sourds entre les deux pouvoirs - certains ministres étant particulièrement réfractaires à cette collégialité contrainte et forcée avec ces comités, auxquels ils se refusent à transmettre leurs archives pour mieux préserver leurs prérogatives¹⁷.
- 13 On peut en donner pour exemple les rapports pour le moins fluctuants entre le ministère des Affaires Étrangères et le Comité diplomatique. Curieusement, alors que les matériaux diplomatiques à proprement parler sont réduits à la portion congrue dans les archives de ce comité, on y trouve en revanche une montagne de pétitions et de lettres émanant pour l'essentiel des administrations locales et qui disent à peu près toutes la même chose : la peur conjuguée de l'étranger et de l'émigré dont elles dénoncent les complots contre-révolutionnaires et dont elles redoutent, surtout, l'invasion militaire. D'où le fait que ce comité n'ait rapporté que trois fois sur ce pour quoi il avait pourtant été créé le 29 juillet 1790 (c'est-à-dire la révision des traités) alors qu'il se spécialise très tôt sur les questions de « sûreté nationale ». C'est pour pouvoir préparer ces rapports en connaissance de cause que ce comité en vient donc à changer radicalement son mode de communication avec le ministère des Affaires Étrangères. En effet, sous la Constituante, ces communications se faisaient principalement à l'initiative du ministre : celui-ci communiquait spontanément au Comité diplomatique certaines informations, soit sous la forme de copies ou d'extraits de dépêches officielles, soit sous la forme d'observations sur des objets précis. À l'inverse, sous la Législative, alors que la suspicion à l'égard du ministre Delessart ne cesse d'augmenter à mesure que les rapports entre la France et l'Europe se détériorent, le Comité diplomatique s'estime en droit de lui réclamer, non pas simplement les copies ou les extraits, mais bel et bien les originaux de ces dépêches - ce que ce dernier refuse de lui transmettre, en arguant du principe de la « séparation des pouvoirs ». Or, derrière cette lutte à couteaux tirés dont ces originaux font l'objet et qui aboutira à la mise en accusation de Delessart, c'est en

fait l'issue même du débat sur la guerre qui est en jeu. Car autant sinon plus que les célèbres passes d'armes entre Brissot et Robespierre, c'est cette disproportion quantitative et qualitative de l'information mise à la disposition des députés qui constitue, à mon sens, l'un des principaux sous-textes de la fameuse « marche à la guerre ». En effet, qui faut-il croire ? Le ministre, qui ne livre que des bouts de dépêches se voulant toujours rassurantes ? Ou bien l'opinion publique, qui ne cesse de clamer le contraire dans cette masse de pétitions concordantes ? Le problème est que le Comité diplomatique a été amené à statuer sur la menace extérieure à partir de ces deux sources aussi biaisées que diamétralement opposées, puisque l'une était le fruit de la paranoïa citoyenne et, l'autre, de la mauvaise foi ministérielle¹⁸.

- 14 Il n'est toutefois pas certain que les rapports entre les comités et les ministères se soient nécessairement toujours déclinés sur ce mode conflictuel. L'intérêt de ce numéro est aussi de mettre au jour la routine de la collaboration entre les deux pouvoirs, dans le processus tant d'élaboration que d'exécution de la loi, où les ministères et les comités ont également été amenés à œuvrer de concert¹⁹. Or, c'est ce travail commun, et pas seulement contraire, qui fait que les comités ont fini par devenir ce qu'ils n'auraient jamais dû être : une véritable machine administrative.

La machine administrative législative : un pouvoir réglementaire qui ne dit pas son nom

- 15 Le second enjeu consiste ainsi à analyser les rouages de cette machine administrative qui s'est bâtie, dans les coulisses de l'Assemblée, en marge de celle de l'Exécutif. Ces pratiques administratives des comités peuvent être saisies à travers deux indices : d'une part, la documentation qu'ils produisent ou qu'ils se procurent à l'appui de leur travail ; d'autre part, leur bureaucratisation croissante, qui leur permet de s'ériger en instances d'expertise administrative.
- 16 La multitude de registres qui sont conservés dans leurs fonds (registres de procès-verbaux, d'enregistrement de la correspondance, mais aussi d'arrêtés) montre bien que ces comités sont et font toujours un peu plus que ce que le droit prescrit – ou, plus exactement, que ce que le règlement intérieur de l'Assemblée stipule. Rappelons en effet que les deux premières Constitutions étant muettes à leur sujet, ces comités dépendent uniquement du règlement de l'Assemblée, dont on sait qu'il n'a été que peu observé et continuellement modifié²⁰. Or, aucun des règlements adoptés sous les trois premières législatures n'a véritablement permis d'encadrer ni les fonctions, ni le fonctionnement de ces comités, en particulier dans leurs rapports avec l'Exécutif.
- 17 D'après le règlement intérieur de l'Assemblée législative, qui est en la matière le plus disert, ces comités ne peuvent recevoir que ce qui leur est renvoyé, après avoir été trié, par deux des bureaux du secrétariat de l'Assemblée (le bureau de correspondance et le bureau de renvoi) et, dans une moindre mesure, à partir du 14 octobre 1791, par le Comité des pétitions²¹.

Le Secrétariat de l'Assemblée : le pivot des renvois aux Comités

Fig. 1 – La redistribution de l'information au sein des comités²²

- 18 Les comités ne se contentent pas de traiter cette matière filtrée par le Secrétariat : ils reçoivent aussi directement des pièces émanant des ministères, d'autres comités, de citoyens et, surtout, des corps administratifs. Comme en attestent leurs volumineuses correspondances passives, ils constituent ainsi de formidables réceptacles et relais des informations qui convergent vers l'Assemblée et qui irriguent ses circuits administratifs.
- 19 Alors que les comités ne peuvent théoriquement ni répondre directement aux intéressés (formuler des avis), ni, surtout, prendre de décisions (adopter des arrêtés)²³, ils ne vont pourtant jamais s'empêcher d'entretenir une correspondance active particulièrement dense, avec la complicité des députés qui adoptent plusieurs lois consécutives dérogeant aux principes inscrits dans le règlement²⁴. Pour éviter que les ministres ne s'érigent en juges de la loi, dès le 5 février 1790, la Constituante permet à ses comités de « donner des avis et des éclaircissemens aux personnes qui leur en demandent, sans être obligés d'en référer auparavant à l'Assemblée nationale »²⁵. C'est à cette même fin que la Législative et la Convention y consentent également. Les députés ont ainsi toujours reconnu aux comités un pouvoir réglementaire qui ne dira jamais son nom, puisqu'ils les ont non seulement autorisés à formuler des interprétations sur le sens même des lois²⁶, mais également à rendre des décisions sur leurs modalités d'exécution sous la forme d'avis et, même, pour certains, d'arrêtés²⁷. Or, c'est ce pouvoir réglementaire et décisionnel qui constitue le principal levier de leur action administrative. En entretenant avec les administrations territoriales ce lien direct qui, constitutionnellement, est toujours resté du ressort exclusif de l'Exécutif, les comités ne se contentent donc pas d'être les simples berceaux de la loi révolutionnaire. Ils en sont aussi, à côté des ministres et, parfois même, à leur place, les principaux « sous-traitants ».
- 20 Pour les seconder dans ces tâches administratives, qui sont toujours plus lourdes du fait de leurs compétences et de leurs correspondances toujours plus larges, ces comités ont été amenés à se doter très tôt d'une véritable « armée » de commis. Dès la fin de la Constituante, douze comités monopolisent ainsi à eux seuls 139 des 156 commis recensés entre le 28 août et le 30 septembre 1791²⁸.

Comités	Nombre de commis
Comité d'aliénation	69
Comité de mendicité	10
Comité ecclésiastique	10
Comité des domaines	9
Comité de division	8
Comité des finances	7
Comité des rapports	7
Comité de constitution	5
Comité de judicature	4
Comité des pensions	4
Comité de liquidation	3
Comité d'agriculture et de commerce	3
TOTAL	139

Fig. 2 – Les employés des Comités sous la Constituante²⁹

- 21 À cette date, la majorité de ces commis se cantonne encore à de simples tâches d'enregistrements, d'expéditions, de rédactions ou de copies, comme en témoignent celles qui incombent par exemple au secrétaire commis du Comité de féodalité. Celles-ci consistent à :
1. Enregistrer et classer par numéros, au fur et à mesure, toutes les adresses et autres qui parviennent au comité
  2. Donner aux particuliers qui en exigent des certificats du dépôt de leurs pièces
  3. Les porter sur un registre alphabétique, pour constater les noms et lieux d'où elles arrivent
  4. Copier les divers avis que donne le comité sur les questions portées aux mémoires qu'on lui adresse journallement
  5. Copier aussi les lettres en réponse aux envois desdits mémoires
  6. Mettre au net tous les rapports et projets des décrets faits par ledit comité³⁰.
- 22 Il y a toutefois déjà des comités qui emploient un personnel plus qualifié, à l'instar des sept commis recrutés par le Comité ecclésiastique et d'aliénation réunis pour recenser, à l'échelle nationale, le mobilier ecclésiastique : trois « servent à la correspondance du comité avec les 83 départements et les 545 districts » tandis que les quatre autres « profondément instruits dans la langue latine, servent à corriger et mettre en ordre les catalogues de livres ecclésiastiques et religieux dont les états ont été demandés aux départements »³¹. C'est vrai aussi du Comité de division, qui mobilise deux dessinateurs pour dresser les cartes nécessaires à la nouvelle réorganisation

administrative, ainsi que quatre secrétaires-commis pour traiter et classer tout le matériau cartographique et statistique qui lui est envoyé par les municipalités.

« Etat des secrétaires-commis employés au Comité de division » (28 août 1791)

Nom	Qualité	Tâche
Roux	1 ^{er} dessinateur	Cartes nécessaires à la division du royaume et aux travaux des comités de l'Assemblée
Loyal	2 ^{ème} dessinateur	Dessins, plans et devis pour les comités de l'Assemblée et de la Division
Gillet	Secrétaire commis	Expédition des « avis » du Comité sur les demandes des municipalités et tenue du registre de ces avis
Roux jeune	Secrétaire commis	Tenue des registres de pièces relatives aux demandes d'établissement des tribunaux, des électeurs et des délibérations (avec extrait de ces pièces)
Lhuillier	Secrétaire commis	Classement général et enregistrement des pièces concernant la division du royaume par département envoyées par toutes les communes [plus de 10.000]
Museaux / Poireau	Secrétaire commis	Chargés de tous les détails relatifs à la division, réception des pièces adressées au comités (avec extrait pour être mis sous les yeux du comité), décrets relatifs à la division du royaume, le recensement des états de population en citoyens actifs, copie de la correspondance avec les ministres et les départements sur les demandes d'établissement, recensement des dépenses d'administrations et frais de justice des 83 départements.
Duflois / Massieux	Secrétaire commis	Vérification des cartes et PV des 83 départements ; nomenclature des paroisses ou lieux rangés méthodiquement selon l'ordre alphabétique des départements, districts, cantons

- 23 Fig. 3 – Les fonctions des commis du Comité de division sous la Constituante³².
- 24 La qualification accrue de ce personnel au sein de chaque comité a nécessité une hiérarchisation du travail administratif entre, d'un côté, ces tâches routinières qui ne supposent pas d'autre compétence qu'une bonne maîtrise de l'écrit, et de l'autre, des fonctions plus spécialisées d'analyse pour préparer le matériau nécessaire aux décisions des différents comités. La prolifération et la professionnalisation de ce personnel ont donc entraîné une subdivision toujours plus complexe de l'organigramme interne de ces comités, qui ont été amenés à se scinder en bureaux, sections, divisions, puis, à partir de l'an II, en commissions et agences. Si de telles subdivisions permettent de mieux répartir et définir le travail administratif, celui-ci est par ailleurs de plus en plus codifié et encadré par un ensemble de normes méthodologiques et déontologiques directement copiées de celles de l'administration ministérielle – que ce soit par le biais de règlements intérieurs, de circulaires et instructions mais aussi de « feuilles » et « d'ordres de travail ».
- 25 Il reste encore un énorme travail à faire sur ce processus de bureaucratisation des comités dont on ignore à peu près tout, à commencer par le nombre et le nom de ces employés qu'on se contente trop souvent de disqualifier, à la suite des contemporains, comme pléthorique et incompetent. De telles recherches permettraient, dans la lignée des travaux réalisés sur certains ministères³³, de déceler les phénomènes de porosité, de continuité et de circulation entre l'administration législative et l'administration ministérielle. Elles permettraient ainsi de cerner en quoi les ministères reconstitués sous le Directoire ont pu capitaliser sur le legs cartographique et statistique des défunts comités, puisqu'il faut rappeler que, d'après Isabelle Guégan, la moitié des 441 enquêtes réalisées entre 1789 et 1795 l'ont été à l'initiative du pouvoir législatif, donc des comités (et en particulier du Comité de salut public qui réalise un tiers d'entre elles)³⁴. Ce faisant, on comprendrait mieux aussi la manière dont ceux-ci ont su capter à la fois les méthodes et le personnel en poste dans les ministères depuis l'Ancien Régime – les comités s'ingéniant, dès la Constituante, à débaucher le personnel spécialisé des bureaux ministériels. Suite à la suppression des ministères le 12 germinal an II, tout ce personnel finit par être purement et simplement déménagé dans les bureaux du Comité

de salut public. À mesure qu'il voit ses prérogatives augmenter, ce comité aux allures de Léviathan tend à faire converger et même à digérer en son sein l'ensemble des branches administratives – qu'elles soient législatives ou exécutives. À l'apogée de son « règne », il compte ainsi 12 sections, subdivisées en 54 bureaux, elles-mêmes réunies en divisions³⁵, elles-mêmes calquées sur celles des ministères, puis des commissions, préexistants ou co-existants³⁶, dont il est parvenu à capter non seulement les employés, les attributions mais aussi et surtout, les fonds.

L'inarchivable pouvoir : les fonds mouvants de comités « mutants »

- 26 Le troisième enjeu de ce dossier consiste à interroger le statut et les contours problématiques de cet espace archivistique mouvant que constituent les fonds de ces comités. L'un des principaux problèmes auxquels tous les chercheurs sur la période révolutionnaire ont été un jour ou l'autre confrontés, tient à la difficulté à identifier leurs papiers – ceux-ci ne se trouvant jamais là où ils devraient être conservés, c'est-à-dire dans la série D des Archives nationales qui leur est pourtant dédiée³⁷. Ces papiers sont en effet dispersés dans des dépôts et des séries très hétérogènes, où ils sont bien souvent mêlés à des fonds qui n'ont a priori rien à voir avec eux. Un exemple parmi tant d'autres de ce maquis archivistique : les fonds du Comité diplomatique.

Fonds du Comité diplomatique [série D]	D/XXIII/1-2	Correspondance politique de Dumouriez, ministre des Affaires étrangères (1792) + affaires diverses
Fonds du Comité de salut public [AF/II]	AF/II/63-64	Relations extérieures (1792-an IV)
Fonds du Comité de sûreté générale [F/7]	F/7/4390/2	Papiers du Comité diplomatique de la Législative (papiers saisis chez Laporte).
	F/7/4395-4402	Archives du Comité diplomatique (Constituante, Législative, Convention)
Fonds du Directoire exécutif [AF/III]	AF/III/52-90	Relations extérieures (1789-1799)
Fonds du ministère des Affaires Etrangères [Courneuve]	Série <i>Mémoires et documents</i> Série <i>Correspondance politique</i>	

Fig. 4 – La dispersion des fonds du Comité diplomatique

- 27 Si une partie de ces fonds se trouve logiquement archivée dans la série D, il ne s'agit toutefois que d'une infime partie puisqu'ils se résument à deux cartons seulement, d'ailleurs exclusivement composés de la correspondance avec le ministre Dumouriez. Curieusement, l'essentiel des papiers du Comité diplomatique se trouve conservé dans les fonds du Comité de salut public et, surtout, du Comité de sûreté générale (avec près de dix volumes en F/7). Enfin, une part substantielle de ce fonds reste disséminée dans

les archives de l'Exécutif – celles du Directoire exécutif et du ministère des Affaires Étrangères (conservées au dépôt de la Courneuve). Cette dispersion archivistique résulte donc d'un véritable démembrement des fonds du Comité diplomatique. Un tel démembrement, qui ne lui est toutefois pas spécifique, ne procède pas de reclassements archivistiques : il s'est opéré dès la Révolution, pour des raisons qui sont à la fois fonctionnelles et institutionnelles.

- 28 Les fonds des comités n'ont en effet jamais cessé de migrer au gré de leurs échanges respectifs, de leurs reconfigurations spécifiques et de leurs déménagements successifs.
- 29 Si ces fonds sont si mélangés les uns aux autres, c'est d'abord parce que les comités s'échangent constamment leur documentation, soit parce qu'ils sont chargés de rapporter « en commun » sur certains dossiers (ce qui les oblige à les mutualiser), soit parce qu'ils s'estiment incompetents pour traiter certaines affaires (ce qui les amène à les renvoyer à leurs confrères).
- 30 Mais c'est aussi parce que l'Assemblée ne cesse de réajuster le nombre, le nom et la forme même de ces comités au gré de ses besoins. Ces réajustements institutionnels présentent trois cas de figures. Le premier est l'adjonction « tacite » à un Comité précédemment existant ou nouvellement créé, de comités concurrents avec lesquels ils partagent des fonctions proches, voire interchangeables. C'est le cas, par exemple, du Comité diplomatique qui meurt en quelque sorte de « mort naturelle » en juin 1793, du fait de la création le 6 avril 1793 du Comité de salut public qui lui ôte sa principale raison d'être, puisqu'il se voit confié la conduite des « relations extérieures », pour laquelle il se dote, dès juin, d'un bureau ad hoc³⁸. Second cas de figure : la scission d'un Comité antérieur en deux branches, pour donner naissance à un, voire à deux comités distincts. C'est le cas notamment du Comité de constitution, qui, du fait de l'ampleur des tâches qui lui incombent, est contraint de renoncer dès septembre 1789 à une partie de ses fonctions, parmi lesquelles la refonte administrative (confiée au Comité de division) et celle de la législation criminelle (confiée au Comité de législation). Enfin, il n'est pas rare que deux comités indépendants soient finalement réunis pour donner naissance à un comité sinon neuf, du moins aux attributions élargies. C'est le cas du Comité des finances de la Constituante qui, après avoir été divisé en deux branches sous la Législative (les Comités de l'ordinaire et de l'extraordinaire des finances) est réuni sous la Convention, qui lui rattache en sus le Comité des monnaies et des assignats (qui existait déjà sous la Constituante), ainsi que celui des impositions et contributions publiques (créé sous la Législative)³⁹. Si cette mue permanente des comités a contribué à la souplesse de la machine gouvernementale législative, elle rend toutefois particulièrement problématique leur dénombrement, que ce soit d'une Assemblée à l'autre ou au cours d'une même législature⁴⁰. Mais elle rend aussi leurs fonds respectifs d'autant plus difficiles à cerner qu'ils ne cessent de naviguer d'un comité à l'autre.
- 31 Ces transferts de fonds s'expliquent enfin par un déficit structurel de place pour stocker la masse, sans cesse croissante, de leurs personnels et de leurs archives. Dès juillet 1790, Camus estime en effet qu'ils sont beaucoup trop à l'étroit dans les hôtels particuliers qui avaient été réquisitionnés place Vendôme en octobre 1789, lors de l'arrivée précipitée de l'Assemblée à Paris. C'est pourquoi une partie de ces comités est alors relogée dans le couvent des Capucins, rue Saint-Honoré⁴¹, suivant une distribution spatiale visant à les répartir en fonction de leurs attributions proches ou partagées, qui nécessitent de fréquentes navettes entre eux.

Fig. 7 – La répartition des comités entre les couvents des Capucins et des Feuillants sous la Législative⁴⁵

- 34 C'est pour y remédier et gagner davantage d'espace que les députés profitent de la disparition de la monarchie pour en installer un certain nombre au sein du palais des Tuileries⁴⁶, suivant une répartition qui se veut à la fois plus cohérente et plus commode « et pour les citoyens qui auront à faire à eux et pour la correspondance que ces comités ont habituellement entre eux »⁴⁷. Ce nouveau dispositif est cependant rapidement rendu caduc par la création du Comité de salut public qui, à mesure qu'il gagne en attributions, ne cesse de grignoter de l'espace au détriment des autres comités. Alors qu'à l'origine, il occupait seulement, au sein du Pavillon de l'Égalité, les appartements de la Reine, ses bureaux colonisent ainsi progressivement ceux du Roi au point d'en chasser la grande majorité des comités qui y avaient élu domicile quelques mois plus tôt et qui se trouvent alors relogés dans des hôtels particuliers confisqués⁴⁸ – à l'exception de ceux, qui, par leurs fonctions, doivent entretenir un lien direct et permanent avec l'Assemblée.

Les déménagements de l'an II

Fig. 8 – Des Tuileries aux hôtels particuliers confisqués : les déménagements de l'an II⁴⁹

- 35 On notera que le Comité diplomatique est l'un des rares à ne pas subir cet énième déménagement : dès l'automne 1792, il avait été installé, aux côtés du Comité de sûreté générale, au sein de l'hôtel de Brionne, situé petite place du Carrousel, au Palais-Royal⁵⁰, c'est-à-dire assez près des ex-Tuileries, avec lesquelles il communique par un passage couvert, pour ne pas être trop coupé de l'Assemblée et des autres comités, mais suffisamment éloigné d'eux pour que soit préservé le secret de leurs travaux respectifs. Si le Comité de sûreté générale finit par annexer la majeure partie des archives du Comité diplomatique, c'est donc en raison de cette proximité géographique entre ces deux comités qui ont en fait cohabité dans le même hôtel particulier. Mais c'est aussi du fait de leur porosité fonctionnelle, puisqu'ils partagent tous deux la même mission de surveillance des « complots de l'étranger » - ce qui amène donc légitimement le Comité de sûreté générale, à la mort du Comité diplomatique en juin 1793, à hériter à la fois de ses fonctions mais aussi de ses fonds. Cet exemple montre que ces migrations de fonds ne résultent pas seulement de cette géographie incertaine des comités : elles tiennent aussi à leur nomenclature indécise, qui ne cesse d'être recalibrée en fonction de leurs compétences élargies en droit par l'Assemblée ou annexées de fait par les comités. C'est ce flottement permanent de leurs attributions qui nécessite de redéfinir constamment la distribution spatiale de leurs fonds, ceux-ci finissant par tomber dans le giron de ceux qui leur succèdent ou qui les absorbent.
- 36 Si ces migrations de fonds d'un comité à un autre sont donc légion, cela ne suffit toutefois pas à expliquer pourquoi la série D en est si dépouillée et pourquoi, à l'inverse, les séries de l'Exécutif en sont si bien garnies. Une telle disproportion s'explique avant tout par le statut fondamentalement hybride de la documentation produite ou reçue par ces comités. En effet, c'est parce que cette documentation est moins considérée comme un matériau législatif que comme un matériau administratif qu'elle échoue à entrer aux Archives nationales sous la Révolution. Cet échec se fait en trois temps.
- 37 Le premier se situe lors de la transition entre la Constituante et la Législative en septembre 1791. Juste avant de se séparer, la Constituante ordonne à ses Comités de « classer et mettre en ordre les registres, renseignements et papiers qui se trouvent dans leurs dépôts respectifs » pour qu'ils puissent être versés aux Archives nationales avant la fin du mois⁵¹ - et ce, conformément à l'article 13 de la loi fondatrice du 7 septembre 1790, disposant que « les pièces qui concernent les travaux des différents bureaux et comités, soient remises aux archives à mesure que les travaux desdits bureaux et comités cesseront, ou que lesdites pièces n'y seront plus nécessaires »⁵². Par conséquent, la loi du 21 septembre 1791 exclut de ce versement tous les documents relatifs à « l'administration » afin de pouvoir les remettre aux différents ministères⁵³ - ces comités n'étant théoriquement pas censés perdurer. Comme ils sont immédiatement reconduits par la Législative, ils sont autorisés, dès le 15 octobre 1791, à récupérer une partie des cartons de leurs prédécesseurs, et en particulier tous les dossiers en cours (c'est-à-dire tous ceux qui n'avaient pas encore été traités ou qui n'avaient pas fait l'objet de rapports)⁵⁴. Or, c'est ce tri entre, d'un côté, les papiers qui doivent rester aux Archives et, de l'autre, ceux qui peuvent être restitués aux comités, qui pose problème. Et ce, pour deux raisons.
- 38 D'abord, parce que, comme l'explique Camus, faute de temps, les inventaires fournis par les comités de la Constituante ne sont pas suffisamment détaillés pour permettre de

savoir précisément ce que contiennent leurs cartons⁵⁵. Ainsi, à l'exception de quelques-uns qui, à l'instar du Comité d'agriculture et de commerce, ont pris « la précaution de tenir un répertoire de leurs travaux », tous les autres, et notamment celui de constitution, ont « remis un nombre prodigieux de cartons » sous de simples « étiquettes »⁵⁶. Ce qui est vrai, l'inventaire de ce comité ne contenant en effet que quinze rubriques plus que laconiques – à commencer par la 13^{ème} qui se contente de signaler « environ 100 cartons » sans plus de précision, de sorte que c'est plus de la moitié des 169 cartons de ce comité dont on ignore à peu près tout⁵⁷. Pour remédier à ces lacunes, l'Assemblée décrète le 27 décembre 1791 qu'un inventaire général de l'ensemble de ces cartons serait dressé par l'archiviste de l'Assemblée afin qu'il puisse en faire le tri en connaissance de cause⁵⁸.

- 39 Le problème est que les commissaires aux Archives ne sont pas d'accord sur les types de documents qui doivent intégrer les Archives nationales par rapport à ceux qui peuvent être restitués aux comités. Pour Blanchon, ne doivent être versés aux Archives que ceux qui entrent dans la catégorie de « monuments », c'est-à-dire, d'après la loi, « toutes les minutes de lois et d'actes émanés de l'Assemblée nationale ou de ses comités » qui attestent d'une décision et qui ont des « effets de droit » - qu'il s'agisse des projets de lois ou des procès-verbaux. Il exclut donc de ce versement tous les documents qu'il qualifie « d'intentions », c'est-à-dire tous les matériaux qui ont servi à la préparation de ces lois – qu'ils aient été reçus de l'extérieur (« tous les mémoires, renseignements, éclaircissements qui ont été fournis par des citoyens instruits de l'Empire, ou par l'effet d'un zèle libre ou d'après l'invitation qui leur en a été faite ») ou bien produits en internes (« tous les travaux, projets, rapports tant commencés qu'achevés par les comités de l'Assemblée constituante »)⁵⁹. À l'inverse, Camus estime que tous ces dossiers de travail et de correspondance des comités constituent, eux aussi, des « actes », qui doivent intégrer les Archives de l'Assemblée puisqu'ils participent pleinement du processus législatif⁶⁰.
- 40 C'est pourquoi, dès l'automne 1791, Camus s'ingénie à récupérer tous les dossiers « classés », c'est-à-dire portant sur des affaires bouclées, sur lesquelles une loi a été rapportée ou adoptée. Ce sont ces dossiers qu'il archive dans une nouvelle série sous la lettre E, rebaptisée D sous l'Empire par son successeur Daunou. La récolte de Camus s'avère pourtant particulièrement maigre puisque c'est presque l'intégralité des fonds des comités de la Constituante qui est en fait restituée à ceux de la Législative⁶¹.
- 41 C'est exactement cette même logique de restitution plutôt que de conservation qui prévaut l'année suivante, lors du passage de la Législative à la Convention. Dès sa première séance, la Convention place tous les papiers des Comités de la Législative sous la surveillance expresse des députés réélus⁶², avant de décréter, le 10 octobre, le dépôt aux Archives nationales de « toutes les pièces concernant des affaires expédiées », tandis que toutes celles qui n'ont pas pu être encore traitées ou rapportées doivent être automatiquement restituées à leurs successeurs⁶³. Une fois encore, les députés se refusent à enterrer une documentation qu'ils souhaitent garder sous la main pour assurer le suivi des affaires, au-delà du changement de législature.
- 42 Ce qui empêche ces documents de devenir des « archives », c'est donc l'usage administratif qu'en font les comités : en tant qu'atomes de l'Assemblée, ils produisent un matériau qui est, certes, de nature législative ; mais en tant que courroie de transmission avec les différents échelons de l'Exécutif (des ministères jusqu'aux communes), ils reçoivent et fabriquent un matériau qui est aussi de nature

administrative. C'est cette ambiguïté que tente de lever le président du Comité des pétitions et de correspondance, Eugène Gossuin, dans le rapport qu'il soumet à l'Assemblée en octobre 1792 pour préciser les fonctions des 23 comités créés quelques jours plus tôt. Dans ce rapport, il distingue deux catégories de comités : d'une part, ceux « dont les fonctions sont relatives au régime intérieur de la Convention nationale » (autrement dit, dont la production est strictement de nature législative) ; d'autre part, ceux « occupés au régime général de la République [...] dont les fonctions embrassent toutes les parties du gouvernement » (autrement dit, dont les fonctions sont de nature exécutive, puisqu'elles sont sinon redondantes, du moins similaires à celles des ministères)⁶⁴. Avant même l'établissement du gouvernement révolutionnaire, les comités sont ainsi reconnus comme des rouages à part entière de cette machine gouvernementale qui se bâtit à la charnière des pouvoirs exécutif et législatif. Par conséquent, le caractère très étrié de la série dédiée aux comités (la série D) s'explique par cette transmission quasi-automatique de leurs fonds d'une législature à l'autre : pour les députés, ces fonds des comités constituaient moins un matériau législatif à archiver qu'un matériau administratif qui devait toujours rester disponible puisqu'il était encore jugé utile. Or, c'est cette même logique fonctionnelle qui justifie qu'ils aient fini par atterrir, sous le Directoire, dans les archives de l'Exécutif.

43 En effet, le troisième rendez-vous manqué avec les Archives nationales se situe au crépuscule des Assemblées révolutionnaires et de leurs comités permanents, à la fin octobre 1795. À la veille de sa dissolution, la Convention décrète que chaque comité nommerait deux commissaires pour assurer « la conservation des cartons, liasses, registres et papiers qui sont en dépôt pour en faire la remise, soit aux Archives nationales, soit au Directoire exécutif lors de son installation »⁶⁵. Encore une fois, ce ne sont pas les Archives qui y gagnent, mais bel et bien l'Exécutif dans son ensemble, et, au premier chef, le Directoire. Celui-ci récupère alors presque tous les registres de procès-verbaux et d'arrêtés des comités - ce qui explique qu'ils soient aujourd'hui éparpillés dans l'actuelle série AF, elle-même issue du fonds de la Secrétairerie d'État impériale dans lequel les archives du Directoire avaient été reversées à la fin de l'Empire, avant d'entrer aux Archives nationales en 1849. Le second bénéficiaire de cette opération, ce sont les ministères, qui héritent quant à eux de presque toute la documentation de ces comités - ce qui explique qu'elle se trouve actuellement disséminée dans la série consacrée aux « versements des ministères et de leur administration » : la série F. À ce titre, le grand gagnant est incontestablement le ministère de l'Intérieur, du fait de ses attributions extensives, mais aussi parce que c'est à lui que le Directoire confie le soin d'opérer cet ultime tri⁶⁶ - ce qui lui permet de récupérer, entre autres, les 400 volumes du Comité d'instruction publique, ainsi que les volumineuses archives des Comités d'agriculture et de commerce⁶⁷. Celles-ci constituent un cas d'école de cette atomisation archivistique : s'il n'y a quasiment rien de ses fonds dans la série D (sinon des registres d'enregistrement de la correspondance)⁶⁸, c'est parce que ses cartons ont été dispersés « par matière » dans les sous-séries F/10 pour l'agriculture, F/11 pour les subsistances et F/12 pour le commerce, tandis que ses registres de procès-verbaux ont été récupérés par le Directoire⁶⁹, et ses registres d'arrêtés par le ministre de l'Intérieur⁷⁰.

44 Il faut conclure de cette dispersion archivistique qu'elle résulte de logiques autant administratives (la nécessité d'assurer le suivi des dossiers d'une législature à l'autre) qu'institutionnelles, en conséquence du renversement du rapport de forces entre Législatif et Exécutif à la fin de l'an III. Il n'y a pas que les Archives nationales qui furent les grandes perdantes de cette dernière redistribution à sens unique⁷¹. On peut y lire là

le symptôme, et peut-être même le facteur, d'une défaite du pouvoir législatif. Car ce que la Constitution de l'an III permet, c'est une véritable captation, par l'Exécutif, de tout l'héritage documentaire des comités législatifs – ce qui n'a évidemment pas été sans conséquences politiques. En s'arrogeant la propriété exclusive et jalouse de ces fonds, le Directoire a privé les députés des Conseils de tout le savoir administratif produit par leurs prédécesseurs, fruit du travail mené en commun ou en contrepoint des ministères dans les bureaux des comités. Ce faisant, il s'est donc assuré un formidable droit d'ingérence dans la confection même de ces lois dont le Directoire a un peu plus que l'initiative déguisée, dès lors qu'il a pu disposer de tout le matériau documentaire nécessaire à leur élaboration – qu'il ne communique plus que par bribes et à dessein aux commissions des deux Assemblées. Si la captation de ce legs documentaire a incontestablement contribué à renforcer la prééminence de l'Exécutif sur le Législatif, elle a aussi continuellement alimenté les conflits entre les deux pouvoirs, les commissions des Cinq-Cents et des Anciens exigeant une sorte de « droit à la consultation » sur ces archives des comités dont l'Exécutif s'est indument adjudgé le monopole. Et ce, pour pouvoir conserver la mainmise tant sur l'orientation de la production législative que sur la direction de ce « gouvernement » dont les comités avaient été jusqu'ici le principal levier. Selon nous, c'est là aussi l'une des principales causes du dysfonctionnement de la République directoriale, puisque c'est finalement toute la mécanique administrative mise en place depuis 1789 qui, à partir de 1795, se grippe.

NOTES

1. Paolo COLOMBO, *Governo e costituzione : la trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Milan, Giuffrè editore, 1993 ; Marcel MORABITO et Daniel BOURMAUD (dir.), *Histoire constitutionnelle et politique de la France (1789-1848)*, Paris, Montchrestien, 1996 ; Jean BART (dir.), *La Constitution du 24 juin 1793. L'utopie dans le droit français ?*, Dijon, Éditions universitaires de Dijon, 1997 ; Michel TROPER, *Terminer la Révolution. La constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006 ; Guillaume GLÉNARD, *L'exécutif et la constitution de 1791*, Paris, PUF, 2010 ; « La notion d'exécution dans l'histoire constitutionnelle française », *Revue française d'histoire des idées politiques*, n° 34/2, 2011 [en ligne].
2. Voir, entre autres, « Une révolution du pouvoir exécutif », *AHRF*, n°332/2, 2003 ; Michel BIAUD, *Les Lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets, les hésitations d'un « modèle français »*, Seyssel, Champ Vallon, 2007 ; Laurent BRASSART, *Gouverner le local en Révolution : État, pouvoirs et mouvements collectifs dans l'Aisne (1790-1795)*, Paris, SER, 2013 ; Gaïd ANDRO, *Une génération au service de l'État. Les procureurs généraux syndics de la Révolution française, 1780-1830*, Paris, SER, 2015 ; Gaïd ANDRO et Laurent BRASSART (dir.), « Administrer sous la Révolution et l'Empire », *AHRF*, n°389/3, 2017 ; Alexandre GUERMAZI, Jeanne-Laure LE QUANG, Virginie MARTIN (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, Paris, Éditions de la Sorbonne, 2018.
3. Michel TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1973.

4. Guillaume MAZEAU et Maria BETLEM CASTELLÀ I PUJOLS (dir.), « Les comités des Assemblées révolutionnaires : des laboratoires de la loi », numéro spécial de la revue en ligne *La Révolution française*, 3, 2012.
5. *Archives Parlementaires* [AP], t. 34, 13 octobre 1791, p. 202 : « Notice générale et particulière des travaux de l'Assemblée nationale Constituante, et état de ces travaux au 30 septembre 1791 par M. Camus, archiviste de l'Assemblée nationale » [présentée par Vergniaud dans la séance du 13 octobre 1791].
6. Henri OLIVE, *L'action exécutive exercée par les comités des Assemblées révolutionnaires*, Th. Droit, Aix-en-Provence, 1908.
7. André CASTALDO, *Les méthodes de travail de la Constituante. Les techniques délibératives de l'Assemblée nationale (1789-1791)*, Paris, PUF, 1989, p. 240-241.
8. Si l'expression de « comités de gouvernement » est bien ancrée dans l'historiographie, notamment pour désigner les deux « grands » comités de l'an II (Comité de salut public et Comité de sûreté générale), sa genèse n'a cependant jusqu'ici jamais été interrogée, alors même qu'elle ne va pas de soi. Elle n'entre en effet dans le débat parlementaire que tardivement, sous la Convention thermidorienne, soit pour qualifier rétrospectivement l'action de ces deux comités, soit pour désigner le fonctionnement des comités restructurés en l'an III. Ainsi, d'après la collection Baudouin, seuls 18 titres de décrets portent cette mention entre le 1^{er} pluviôse an III (20 janvier 1795) et le 3 brumaire an IV (24 octobre 1795). L'expression « comité(s) de gouvernement » apparaît pour la première fois dans un texte de loi le 19 brumaire an III (9 novembre 1794), dans le décret relatif à la composition de la commission des colonies. Tout porte à croire qu'il s'agit donc là d'une invention thermidorienne.
9. Paolo COLOMBO, « La question du pouvoir exécutif dans l'évolution institutionnelle et le débat politique révolutionnaire », *AHRF*, n°319/1, 2000, p. 1-26 ; Michel TROPER, *Terminer la Révolution : la Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006, p. 163-180 ; Arnaud LE PILLOUER, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes. Essai sur le pouvoir instituant*, Paris, Dalloz, 2005, p. 468.
10. Maria BETLEM CASTELLÀ I PUJOLS, « Introduction. Que sait-on aujourd'hui des comités des assemblées révolutionnaires ? », dans Guillaume MAZEAU et Maria BETLEM CASTELLÀ I PUJOLS (dir.), *La Révolution française*, 3/2012.
11. L'expression est de Paul BASTID, *Le gouvernement d'Assemblée*, Paris, éditions Cujas, 1956.
12. AP, t. 24, 22 mars 1791, p. 257.
13. Voir, dans ce dossier, les contributions de Céline Parcé et de Francis Fiszleiber.
14. Maria BETLEM CASTELLÀ I PUJOLS, *Revolució, Poder i Informació. El control de la informació a les Assemblies parlamentàries durant la Revolució francesa (1789-1795)*, thèse de doctorat sous la direction de Lluís Roura i Aulinas et Jean-Clément Martin, Universitat Autònoma de Barcelona et Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2008, 2 vol. ; Martine SIN BLIMA BARRU, *Le comité des décrets, procès-verbaux et archives, mise en perspective d'un savoir administratif (1789-1795)*, thèse inédite de doctorat sous la direction de Jean-Clément Martin, université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2013 ; Jean D'ANDLAU, « Fonder la République par la loi. Le comité de Législation de la Convention nationale 1792-1795 », sous la direction d'Hervé Leuwers, université de Lille 3 [en cours depuis 2015].
15. Les articles du présent dossier sont issus des communications présentées et discutées par Pierre Serna et Dominique Margairaz dans le cadre de la journée d'étude qui s'est tenue aux Archives nationales le 13 juin 2019.
16. C'est le cas, notamment, des comités créés pour assurer la gestion de sujets qui ne relèvent pas à proprement parler d'attributions ministérielles spécifiques. La question de la liquidation des « pensions » nécessite ainsi la création d'un comité ad hoc (cf. l'article de Benoît Carré) tandis que la construction du nouvel ordre public fait l'objet d'une gestion plurielle de la part de plusieurs comités (cf. l'article de Rafe Blaufarb).

17. Voir, dans ce dossier, les contributions de Benoît Carré et de Louis Pons qui examinent ces conflits dont ces archives ministérielles font l'objet.
18. Pour plus de détails sur ce bras de fer, voir Virginie MARTIN, « Le Comité diplomatique ou l'homicide par décret de la diplomatie (1790-1793) ? », *La Révolution française*, 2012/3 [en ligne] ; « Les relations extérieures, 'domaine réservé' du pouvoir exécutif ? », *Journal of Constitutional History*, n° 28/2, 2014, p. 77-92.
19. Voir notamment, dans ce dossier, les contributions d'Olivier Aranda et de Benoît Carré.
20. Roger BONNARD, *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789*, Paris, Sirey, 1926, p. 10-17.
21. D'après la thèse de Maria Betlem, précédemment citée, ce sont 1733 « dossiers » qu'il eut à traiter entre janvier et septembre 1792 – ce qui ne constitue pourtant que 17 % de toute la correspondance enregistrée par le Bureau des renvois de l'Assemblée sous la Législative.
22. Tableau réalisé à partir du rapport présenté le 28 août 1791 par les inspecteurs des secrétariats, comités et bureaux de l'Assemblée. Voir AP, t. 30, p. 23-25.
23. Règlement intérieur de l'Assemblée Législative, 18 octobre 1791, chap. 5 : « Art. 25 : Les comités ne pourront recevoir directement ni mémoires, ni adresses, ni pétitions ; mais ils seront présentés à l'Assemblée qui les renverra s'il y a lieu aux comités ; Art. 26 : Les comités ne pourront en aucun cas répondre à des demandes ou questions, ni former des décisions soit provisoires, soit définitives ».
24. *Coll. Baudouin*, vol. 26, 20 novembre 1791, « Décret relatif aux pétitions » : « L'Assemblée nationale autorise les Comités à renvoyer les différentes pétitions sur lesquelles l'Assemblée a décrété qu'il n'y avait pas lieu à délibérer, aux différents pétitionnaires : il sera fait mention de ce renvoi à la marge, ainsi que de sa date, et de l'indication des Ministres et Corps constitués auxquels les Pétitionnaires doivent s'adresser ». Voir aussi *Coll. Baudouin*, vol. 33, 23 novembre 1792 : « Décret concernant les pétitions et mémoires envoyés aux comités de la Convention » : « La Convention nationale décrète que ses comités, après l'examen des pétitions et mémoires qui leur seront envoyés, feront passer aux ministres respectifs les pétitions qui sont relatives à leur département, et qu'ils feront connaître aux pétitionnaires le parti qu'ils auront pris relativement à leurs demandes et adresses ».
25. *Coll. Baudouin*, vol. 2, « Décret qui autorise les comités à donner des avis », 5 février 1790.
26. Michel VERPEAUX, *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, Paris, PUF, 1991.
27. Certains comités vont même jusqu'à dresser des répertoires de ces réponses et de ces arrêtés qu'ils classent non pas dans l'ordre chronologique de leur adoption, mais par « matières », afin de permettre à leurs successeurs de pouvoir plus facilement en retrouver la trace. Ce qui prouve que ces comités ont contribué à façonner les contours d'une véritable jurisprudence dans les domaines de leur ressort respectif.
28. AP, t. 30, 28 août 1791, p. 13-23 (pour le rapport du comité des inspecteurs des secrétariats, comités et bureaux de l'Assemblée) et AP, t. 31, 30 septembre 1791, p. 671-673 (pour le rapport de Camus). Encore faut-il souligner que ce rapport ne tient compte que des chiffres qui ont été officiellement communiqués, et par une partie seulement de ces comités, ce qui signifie que ce décompte du personnel administratif est largement en-deçà du nombre réel de commis employés à la fin de la Constituante.
29. Ces données sont extraites des deux rapports ci-dessus.
30. *Ibid.*, p. 13.
31. *Ibid.*, p. 15.
32. *Ibid.*, p. 19-20.
33. Clive H. CHURCH, *Revolution and Red Tape. The French Ministerial Bureaucracy, 1770-1850*, Oxford, Clarendon Press, 1981 ; Catherine KAWA, *Ronds de cuir en Révolution : étude prosopographique des employés du ministère de l'Intérieur sous la Première République (1792-1800)*, Paris, éditions du CTHS, 1996 ; Igor MOULLIER, *Le ministère de l'Intérieur sous le Consulat et le Premier Empire (1799-1814)*.

Gouverner la France après le 18 brumaire, thèse inédite de doctorat, sous la direction de Gérard Gayot, université de Lille 3, 2004 ; Dominique MARGAIRAZ, François de Neufchâteau : biographie intellectuelle, Paris, Publications de la Sorbonne, 2005. Sur le ministère de la Guerre, voir Howard G. BROWN, *War, Revolution and the Bureaucratic State, Politics and Army Administration in France (1791-1799)*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

34. Isabelle GUÉGUAN, *Inventaire des enquêtes administratives et statistiques (1789-1795)*, Paris, CTHS éditions, 1995.

35. Raphaël MATTA-DUVIGNAU, *Gouverner, administrer révolutionnairement : le comité de salut public (6 avril 1793 - 4 brumaire an IV)*, Paris, L'Harmattan, 2013.

36. Sur ce processus de recomposition interne des Comités en général et du Comité de salut public en particulier pour mieux faire fonctionner la « machine gouvernementale » entre l'an II et l'an III, voir les contributions d'Anne Conchon, Malik Mellah et Jean d'Andlau.

37. Voir, à ce sujet, la notice réalisée en 1978 pour l'État général des fonds par Marie-Élizabeth Antoine : « la série D représenterait toute l'histoire des assemblées politiques de la Révolution si elle embrassait tous les documents émanés de ces assemblées ou de leurs délégués, mais il n'en est rien ». Cette série ne conserve en effet qu'une infime partie des papiers des comités – en l'occurrence les quelques-uns qui ont été reversés dans les fonds des Archives nationales en octobre 1791 et en octobre 1792, après avoir été distraits des fonds des comités par l'archiviste Camus.

38. C'est aussi le cas du Comité de marine, après la création du Comité de défense générale en 1793 (cf. l'article d'Olivier Aranda).

39. C'est aussi le cas du Comité des monnaies, étudié dans le présent numéro par Louis Pons.

40. Le dénombrement communément admis (de 34 comités sous la Constituante, 26 sous la Législative et 18 sous la Convention) mérite certainement d'être réévalué ou, du moins, affiné, en fonction de ces évolutions institutionnelles qui peuvent survenir sans même avoir été décrétées.

41. Ce couvent est situé entre le couvent des Feuillants et de celui l'Assomption, entre le n°351 et 369 de la rue Saint-Honoré.

42. AN, D/XIX/45.

43. Coll. Baudouin, vol. 26, 31 octobre 1791 : « Décret relatif au placement des Comités » : « L'Assemblée nationale autorise ses Commissaires-Inspecteurs à placer dans les bâtimens dépendans de la maison des ci-devant Feuillans, les divers Comités qui, à cause du nombre des Membres qui les composent, se trouvent trop resserrés dans la maison des ci-devant Capucins ».

44. Ce plan est extrait de l'ouvrage d'Armand BRETTE, *Histoire des édifices où ont siégé les assemblées parlementaires de la Révolution française et de la première République*, Paris, Imprimerie Nationale, 1902, p. 162-163.

45. AN, AD/I/37 : « Assemblées politiques : organisation, travaux, membres, pièces sans date », fol. 17 : *Changement dans la distribution du local de la salle, des bureaux et des comités*, 3 p., s. d.

46. Coll. Baudouin, vol. 33, 2 novembre 1792 : « Décret pour les distributions et les travaux à faire au château des Tuileries et bâtimens accessoires ».

47. AN, AD/I/38, dossier B : « Comités et commissions : opinions, projets, rapports, règlements, instructions, motions (45 pièces) – 1790-an XIII », fol. 10 : *Rapport fait au nom du comité des inspecteurs de la salle des bureaux et de l'imprimerie de la Convention sur le placement des Comités*, par Sergent, 18 février 1793, imp. nat., s. d., p. 3.

48. Voir, dans le présent numéro, l'article d'Anne Conchon qui explique les logiques fonctionnelles ayant présidé à l'installation en 1794 du Comité des Travaux publics et du Comité des Transports, Postes et Messageries.

49. Bernard GAINOT, *Dictionnaire des membres du Comité de Salut Public*, Paris, Tallandier, 1990.

50. AN, AD/I/38, dossier E : « Comités et commissions, pièces sans date », fol. 1, « Local de la Convention au Palais-Royal », s. d.

51. AP, t. 31, p. 131-132 et *Coll. Baudouin*, vol. 19, 21 septembre 1791 : « Décret concernant la remise aux Archives nationales, des registres, états, renseignements et papiers qui se trouvent dans les Comités, qui met sous l'inspection de l'Archiviste les Bureaux des procès-verbaux et de correspondance, et qui ordonne un projet sur les secours qui peuvent être dus aux commis, à raison de la cessation de leurs travaux ».

52. *Coll. Baudouin*, vol. 6, 7 septembre 1790 : « Décret concernant l'organisation et le régime des archives nationales ».

53. Article 3 de la loi du 21 septembre 1791 : « Néanmoins, tous les papiers relatifs à l'administration, qui se trouvent dans les différents comités, seront remis avant la séparation de l'Assemblée nationale aux divers départements du ministère qu'ils concernent ».

54. *Coll. Baudouin*, vol. 26, 15 octobre 1791 : « Décret relatif aux fonctions des comités » : « L'Assemblée nationale décrète que l'archiviste remettra aux comités les cartons, pièces, instructions, travaux, rapports, et projets de décrets relatifs aux objets attribués à chacun d'eux, et dont les comités de l'Assemblée nationale constituante étaient saisis lors de la cessation de leurs fonctions. L'Assemblée nationale décrète de plus que chaque comité nommera deux commissaires pour donner un récépissé des pièces qui lui seront remises ».

55. AP, t. 35, 10 décembre 1791 : Rapport de Camus, archiviste de l'Assemblée : « Je viens, messieurs, soumettre à l'Assemblée nationale plusieurs difficultés relatives au déplacement et à la remise des pièces des différents comités de l'Assemblée constituante qui ont dû être déposées aux archives. Le décret [du 21 septembre 1791] qui a ordonné ce dépôt portait qu'il serait fait en même temps un état sommaire de tous les papiers déposés. Ces états ont été faits, mais ils ne sont pas suffisants ».

56. AP, t. 36, 20 décembre 1791, p. 265-267 : Rapport de Blanchon, commissaire aux archives, « sur les mesures à prendre pour assurer la conservation des pièces déposées aux archives par les comités de l'Assemblée constituante et pour leur communication » : « Ce décret [du 21 septembre 1791] ordonnait que la remise des registres, états, renseignements et papiers serait accompagnée d'une description sommaire du nombre et du contenu des cartons. Le peu de temps qui restait du 21 septembre jusqu'à la clôture de l'Assemblée ne permettait pas de compter sur des inventaires très exacts de la part de ses comités, à moins qu'ils n'eussent d'avance adopté la précaution de tenir un répertoire de leurs travaux. Les comités de salubrité, d'agriculture et de commerce se trouvaient dans ce dernier cas ; aussi sont-ils à peu près les seuls qui, en satisfaisant à la lettre du décret, en aient vraiment atteint le but et rempli l'esprit. Les autres comités, et particulièrement celui de Constitution, ont remis un nombre prodigieux de cartons dont le contenu est à peine soupçonné, d'après les étiquettes trop vagues ou même entièrement insignifiantes ».

57. AN, D/I/S/1/1, « Organisation du comité et des archives de l'Assemblée (1790-an VII) ». Voir le dossier 2 contenant « l'état des cartons, papiers et autres objets remis par les divers comités de l'assemblée Constituante, en exécution du décret du 21 septembre 1791 » [28 pièces]. L'inventaire du Comité de constitution est conservé dans ce dossier 2, pièce n°5 et n°6.

58. AP, t. 36, 27 décembre 1791, p. 427-428 et *Coll. Baudouin*, vol. 26, 27 décembre 1791 : « Décret relatif aux dépôts faits aux Archives nationales et qui ordonne un inventaire général ».

59. AP, t. 36, 20 décembre 1791, p. 266 : Rapport de Blanchon, commissaire aux archives.

60. Dès l'adoption du règlement du 29 juillet 1789, Camus défend une interprétation extensive de ce qui dépend des « archives de l'assemblée ». Voir à ce sujet Denise OGILVIE, « Archives de la nation, archives de l'assemblée : retour sur un roman des origines », dans *Bibliothèque de l'école des chartes*, t. 166/1, 2008, p. 145-162.

61. Voir par exemple les deux inventaires des fonds du Comité diplomatique de la Constituante qui prouvent que ces fonds ont été intégralement reversés à son successeur sous la Législative : le premier est dressé par le président du Comité de la Constituante, Philippe Fréteau de Saint-Just, suite au décret du 21 septembre 1791 : AN, F/7/4396, « État des pièces laissées par le comité diplomatique de l'Assemblée Constituante au comité diplomatique de l'Assemblée Législative », s.

d. [septembre 1791]; le second est réalisé par Camus avant la restitution au comité de la Législative, suite au décret du 15 octobre 1791 : AN, AB/172, « État des pièces remises par l'archiviste (Camus) au président du comité diplomatique de la Législative (Koch) », 8 novembre 1791.

62. AP, t. 52, 21 septembre 1792, p. 67 et *Coll. Baudouin*, vol. 33, 21 septembre 1792 : « Décret pour la conservation des papiers qui se trouvent dans les comités de l'assemblée législative » : « La Convention nationale décrète que les députés à la Convention nationale, qui l'étaient aussi à l'assemblée législative, seront invités à surveiller dans les divers comités où ils ont travaillé, les papiers qui y sont déposés ».

63. AP, t. 52, 10 octobre 1792, p. 434-436 et *Coll. Baudouin*, vol. 33, 10 octobre 1792 : « Décret sur les archives de la République », art. 5.

64. AN, AD/I/38, dossier B : « Comités et commissions, 1790-an XIII », fol. 9 : « Instruction sur l'établissement des comités de la Convention nationale, par Eugène Gossuin », s. d. [octobre 1792]. Cette instruction, absente des *Archives parlementaires*, a sans doute été produite en conséquence du décret du 12 octobre 1792 : « la nomenclature des travaux des divers comités sera imprimée et distribuée aux membres de la Convention, et envoyée dans les départements ».

65. *Coll. Baudouin*, vol. 67, 3 brumaire an IV [25 octobre 1795] : « Décret portant que chacun des comités de la convention nationale fera choix, dans le jour, de deux commissaires pris dans son sein et parmi ceux réélus au corps législatif, lesquels demeureront chargés de la conservation des cartons, liasses, registres et papiers qui y sont en dépôt, etc. »

66. Dès son entrée en fonction le 4 novembre 1795, de « prendre sur le champ les mesures nécessaires pour que les papiers qui se trouvent dans les différents comités de la ci-devant Convention nationale soient renvoyés sans délai aux différents ministres qu'ils concernent ». Le lendemain, il arrête que « le ministre de l'Intérieur est chargé de prendre toutes les mesures propres à la conservation des meubles et des bibliothèques et autres objets mis à la disposition des commissions et comités de la Convention ainsi que des commissions exécutives et agences supprimées ou conservées ». Voir AN, AF/III/314, d. 1239-1240, arrêtés des 13-14 brumaire an IV [4-5 novembre 1795].

67. Voir, dans ce dossier, l'article de Malik Mellah.

68. Conservés sous les cotes D/XIII/1 et D*/XIII/1-14.

69. Ils ont par la suite été reclassés sous les cotes AF*/I/9-14 pour ceux de la Constituante et de la Législative et sous les cotes AF*/II/9-16 pour ceux de la Convention.

70. Ces registres d'arrêtés sont d'ailleurs scindés entre deux sous-séries distinctes du ministère de l'Intérieur : la sous-série F/4 (comptabilité générale) qui conserve sous la cote F/4/2152 les arrêtés du Comité d'agriculture et des arts entre l'an II et l'an III et la sous-série F/1/a (administration générale) qui conserve également deux volumes des arrêtés de ce comité pour l'an III sous les cotes F/1/a/81-82.

71. Ceci confirme la difficulté pour les Archives nationales à se constituer en un champ autonome par rapport aux pouvoirs politiques dont elles sont structurellement tributaires, les logiques de conservation étant en fait sous-tendues par des logiques politiques. Voir Françoise HILDESHEIMER, « Échec aux Archives : la difficile affirmation d'une administration », *Bibliothèque de l'école des chartes*, t. 156/1, 1998, p. 91-106.

RÉSUMÉS

Dans la continuité des travaux récents réalisés tant sur la fabrication que sur l'exécution de la loi, le présent numéro, issu d'une journée d'étude organisée aux Archives nationales le 13 juin 2019, se propose de revisiter l'axiome de la « séparation des pouvoirs » à partir de l'analyse des fonctions exécutives, assumées ou déguisées, dévolues en droit ou exercées de fait, par les différents comités des assemblées révolutionnaires.

Ni le légicentrisme consacré, ni la méfiance exacerbée à l'encontre d'un Exécutif atone, voire adverse, ne peuvent suffire à expliquer le fait que, entre 1789 et 1795, ces assemblées aient presque systématiquement doublé chacun des ministères par un comité éponyme doté d'attributions quasi-similaires, voire redondantes. Comment définir cette forme de gouvernement législatif parallèle ou parasite de l'action ministérielle ?

Notre hypothèse est que ce gouvernement par les comités ne constitue pas tant l'exception que la norme de fonctionnement des assemblées. C'est cette norme qui est seulement poussée à son paroxysme sous le « gouvernement révolutionnaire » de l'an II. Ce « gouvernement d'Assemblée », par lequel les députés gouvernent par l'entremise de leurs comités, aux côtés ou aux dépens des ministères, s'invente et s'expérimente en réalité dès les deux premières législatures. En permettant de suppléer autant que de seconder l'administration ministérielle, les comités ont constitué un rouage cardinal dans le dispositif d'échanges nécessaires entre le Législatif et l'Exécutif.

Les contributions rassemblées dans ce numéro permettent ainsi de montrer en quoi, en cela, ces comités n'ont pas tant participé à la confusion qu'à l'équilibre des pouvoirs.

Following recent works pertaining to both the elaboration and the execution of the law, and based on a conference that was held at the Archives nationales on June 13th, 2019, this issue will reconsider the axiom on “separation of powers”. It will analyse the executive functions of the various committees of the revolutionary assemblies, whether those functions were attributed rightfully or by circumstances, and whether they were openly acknowledged or obfuscated.

Between 1789 and 1795, the legislative assemblies established committees that almost systematically mirrored a ministry, with a similar name and almost exactly the same assignments, and sometimes even explicitly duplicating their role. This cannot be explained solely by the *légicentrisme* nor the exacerbated mistrust towards an weak Executive power. How should one describe this structure that stands parallel to the legislative government and can act as a parasite of the ministerial action?

Our hypothesis is that governing through committees is not so much the exception than the standard of operation for assemblies. And this standard was taken to its extreme under the Year II “revolutionary government”. By ruling through the proxy of those committees, alongside the ministries or at their expense, the deputies were inventing and experimenting this “Assembly government” as early as the first two legislatures. The committees were able to support and even stand in for the ministries, thus becoming an essential component of the necessary communication system between the Executive and Legislative powers.

The contributions collected in this issue will show how this situation allowed the committees to contribute to the balance of powers rather than to their confusion.

INDEX

Keywords : committees, commissions, executive power, Camus, regulatory power, archival classifications

Mots-clés : comités, commissions, pouvoir exécutif, Camus, pouvoir réglementaire, classements archivistiques

AUTEUR

VIRGINIE MARTIN

IHMC

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne