Le Comité de sûreté générale (1792-1795)

Émilie Cadio

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/lrf/676>

DOI : 10.4000/lrf.676

ISSN : 2105-2557

Éditeur

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

Référence électronique

Émilie Cadio, « Le Comité de sûreté générale (1792-1795) », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012, mis en ligne le 29 avril 2013, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/lrf/676> ; DOI : 10.4000/lrf.676

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

© La Révolution française

Le Comité de sûreté générale (1792-1795)

Émilie Cadio

Missions et compétences

- 1 Le comité a comme mission essentielle de surveiller et punir les crimes de contre-révolution. Pour cela, il possède diverses compétences relevant du domaine législatif ou policier, dont la surveillance des suspects, les mises en arrestation ou encore le maintien de l'ordre public. Le comité acquiert progressivement de l'importance dans ses fonctions, notamment en devenant un organe de plus en plus centralisateur.

Les missions du Comité de Sûreté Générale

- 2 Dès sa création, le 2 octobre 1792, le comité reçoit des attributions particulières de surveillance et de police, dont la plupart sont liées aux circonstances auxquelles il doit faire face. Ce comité n'a alors d'autre fonction que de veiller à la sûreté générale de l'Etat :
1° Surveiller à Paris les ennemis de la chose publique et les interroger, lorsqu'ils sont arrêtés, pour découvrir les complots. 2° Rechercher et poursuivre les fabricateurs de faux assignats. 3° Faire arrêter ceux qui lui sont dénoncés comme agents des cours étrangères et tous ceux qui troublent l'ordre public. 4° Surveiller ceux qui se trouvent compris dans la liste civile. Par le même décret du 2 octobre, la Convention nationale autorise le comité à se faire rendre compte « des arrestations relatives à la révolution, qui ont eu lieu dans toute l'étendue de la République depuis le 10 août » : pour cela, le comité est autorisé à avoir accès à la correspondance des personnes arrêtées et à toutes les pièces relatives à leurs arrestations, pour en faire le rapport à la Convention nationale. Le comité acquiert de nouvelles missions au fur et à mesure des événements révolutionnaires. Ainsi, l'une des plus grandes fonctions du Comité de Sûreté Générale réside dans l'application de la loi des suspects, votée le 17 septembre 1793, qui demeure un aspect essentiel de son activité. En effet, le comité acquiert une certaine importance puisque les comités de surveillance

sont tenus de lui envoyer « l'état des personnes qu'ils auront fait arrêter, avec les motifs de leur arrestation, et les papiers qu'ils auront saisis sur elles »¹. La loi du 17 septembre reste le texte de base de la législation contre les suspects, et par-là même des attributions du Comité de Sûreté Générale, jusqu'à sa suppression, le 4 novembre 1795. Sa mission policière est enfin réaffirmée par le décret du 7 fructidor an II (24 août 1794) qui lui confie la police générale de la République, et tout particulièrement celle de Paris, puis par l'obtention du droit de nommer les commissaires de police, le 24 ventôse an III (14 mars 1795).

Les compétences du Comité de Sûreté Générale

- 3 Le Comité de Sûreté Générale se donne pour premier objectif de rechercher les crimes de contre-révolution mais également de les prévenir. Pour cela, il s'appuie sur divers moyens de contrôle et de connaissance : les dénonciations, les interrogatoires, les observations des agents du comité. Les dénonciations demeurent une source d'information importante pour découvrir les ennemis de la Révolution. Consignées dans un registre particulier, les dénonciations doivent être rédigées par écrit. Le comité acquiert également ses renseignements à partir des interrogatoires qu'il mène contre les suspects. Enfin, pour appliquer une surveillance efficace, le comité possède ses propres observateurs auxquels il délègue certains pouvoirs, qu'ils soient des agents ou des autorités constituées. Lorsque les auxiliaires du comité sont envoyés en-dehors pour exécuter ses ordres, le comité leur délivre des passeports : ce sont en général des représentants du peuple « chargés de surveillance »², des membres de comités révolutionnaires, des secrétaires du comité, des maires et administrateurs de département ou encore des commissaires. Le comité est ensuite chargé de procéder aux mesures d'arrestation et d'apposition de scellés, ainsi que de celles de mises en liberté et de levées de scellés. Pour procéder aux arrestations des suspects, le comité doit suivre une procédure particulière. En effet, il prend d'abord une délibération qui doit être approuvée par la majorité absolue des membres. L'exécution des mandats d'arrêt et d'amener est alors confiée à un ou plusieurs citoyens choisis par le comité. En général, les porteurs d'ordre agissent de concert avec les comités révolutionnaires, et en cas de besoin, peuvent requérir les autorités civiles et militaires. Les scellés sont alors apposés sur les effets de l'inculpé, en sa présence, et ses papiers sont saisis et déposés au Comité de Sûreté Générale. Après quoi, un procès-verbal est dressé et l'inculpé est conduit dans la maison d'arrêt désignée par le mandat. Certains détenus obtiennent du comité des mises en liberté provisoires, pour cause de vieillesse, de maladie ou de délit léger. Pour pouvoir répondre aux nombreuses sollicitations de mises en liberté définitive, le comité doit, dès le 8 octobre 1792, visiter toutes les prisons et maisons de détention de Paris, et renseigner la Convention sur la cause de leur détention. En général, deux de ses membres sont désignés pour visiter périodiquement les prisons. Ils s'approchent des détenus, les interrogent, écoutent leurs doléances puis rédigent un rapport qu'ils soumettent ensuite au comité. Celui-ci délibère et statue, approuvant presque toujours les propositions de ses commissaires. Le 21 messidor an II, le comité est investi du pouvoir de mettre provisoirement en liberté une catégorie particulière de sans-culottes, les laboureurs et les artisans. Ainsi, tous les laboureurs, manouvriers, moissonneurs, brassiers et artisans de profession, détenus comme suspects, sont mis provisoirement en liberté, par l'article 1^{er} du décret du 23 messidor an II. La mise en liberté entraîne la levée des scellés de l'inculpé, effectuée en général par les commissaires qui les ont apposés. L'officier public exécute la

levée des scellés en présence d'un membre du comité, qui ne semble pas obligatoire jusqu'en floréal an III. Enfin, le comité a également une mission de maintien de l'ordre public. Le souci de l'ordre public est lié au fait que le Comité de Sûreté Générale soit l'héritier d'une tradition de police et de maintien de l'ordre remontant aux débuts de la révolution. En effet, si l'existence du comité découle d'un contexte de guerre civile et étrangère en 1792, il est également l'héritier de comités antérieurs appartenant à l'Assemblée nationale constituante et à l'Assemblée législative, possédant chacune d'entre elles, leur propre comité de surveillance. La première, en effet, instaure un Comité des Recherches, le 28 juillet 1789, suite aux nombreux troubles causés par les contre révolutionnaires ou par les paysans dans les provinces. D'abord simple bureau d'information chargé de recevoir la correspondance relative aux individus responsables des désordres, il acquiert, à partir du 21 juin 1791, le droit de décerner des mandats d'arrêt et d'exercer une véritable autorité, et est réuni au Comité des Rapports, son plus proche collaborateur. Disparaissant le 29 septembre 1791, il n'est remplacé que le 25 novembre, sur l'initiative de la gauche de l'Assemblée législative, par le Comité de Surveillance. D'abord simplement borné à présenter des rapports sur des objets de police générale, il est autorisé, à partir du 10 août 1792, « à prendre les précautions et à donner les ordres que les circonstances lui paraîtraient exiger, et même à faire arrêter les personnes dont il croira qu'il importe à la patrie d'examiner la conduite »³. Maintenu provisoirement depuis le 21 septembre, il laisse place au Comité de Sûreté Générale, qui constitue la suite directe du Comité de Surveillance. Disparaissant le 13 brumaire an IV (4 novembre 1795), le comité laisse derrière lui une importante tradition policière, et marque ainsi une forme de transition vers l'établissement du Ministère de la Police générale, sous le Directoire, en 1796.

La mise en place progressive d'un organe centralisateur

- 4 Jusqu'à l'arrestation des Girondins, le comité partage de nombreuses prérogatives avec diverses commissions de la Convention nationale, créées à l'initiative des députés girondins. Dès le décret du 2 octobre 1792 attribuant les pouvoirs au comité, les Girondins semblent se défier de ce dernier, composé souvent de Montagnards, en créant des « commissions exceptionnelles »⁴. Le 1^{er} octobre, l'inventaire des papiers du comité de surveillance de la Commune du 10 août est confié à la Commission des Vingt-Quatre, qui travaille alors jusqu'au 19 juillet 1793. Le 11 mars 1793, une commission de six membres est chargée de présenter des rapports sur les personnes à traduire devant le Tribunal révolutionnaire : supprimée le 2 avril, ses attributions sont transmises au Comité de Sûreté Générale. Par la loi des suspects du 17 septembre 1793, la centralisation s'accroît et le comité devient un centre de pouvoir important puisque les comités de surveillance sont tenus de lui envoyer régulièrement l'état des personnes qu'ils auront fait arrêter. La charte du gouvernement révolutionnaire, votée le 14 frimaire an II (4 décembre 1793) accentue ce processus de centralisation : « Centre unique de l'impulsion du gouvernement »⁵, la Convention confie l'inspection des corps constitués et des fonctionnaires publics au Comité de Salut Public pour les mesures de gouvernement et de salut public et au Comité de Sûreté Générale pour les mesures de police générale et intérieure. Le comité se place ainsi nettement, avec le Comité de Salut Public, en amont de la chaîne de commandement du gouvernement révolutionnaire. Les districts, chargés de la surveillance de l'exécution des lois révolutionnaires dans les départements, doivent rendre compte tous les dix jours au Comité de Sûreté Générale. Les municipalités et

comités de surveillance sont également tenus de correspondre directement avec le Comité de Sûreté Générale.

La composition du comité

- 5 L'étude du personnel du Comité de Sûreté Générale révèle d'abord l'enjeu qu'il constitue sous la Convention : instrument de lutte entre Girondins et Montagnards jusqu'en septembre 1793, le personnel du comité se stabilise ensuite aux mains des seconds, avant d'appartenir à la majorité thermidorienne. L'organisation intérieure du comité montre également une réglementation de plus en plus méthodique à travers l'adoption de règlements organisationnels.

Les membres du Comité de Sûreté Générale

- 6 Le Comité de Sûreté Générale eut un nombre important de membres : on dénombre cent quarante-quatre conventionnels élus au comité du 2 octobre 1792 au 4 novembre 1795.
- 7 Le 21 septembre 1792, le personnel de l'ancien Comité de surveillance de l'Assemblée législative est maintenu jusqu'au décret du 2 octobre 1792, qui fixe le nombre de ses membres à trente, renouvelable par moitié dans les deux mois suivant sa formation. Mais, le 21 janvier 1793, il est, sous l'influence des Montagnards, entièrement renouvelé et ne compte plus que douze membres. De janvier à septembre, les changements opérés dans le personnel du comité sont liés aux envois en mission qui entraînent des absences prolongées, obligeant des adjonctions régulières au sein du comité. Après les insurrections des 31 mai et 2 juin, le comité est à moitié renouvelé et compte alors dix-huit membres. La proposition de renouvellement des comités, émise par Danton le 13 septembre, marque alors un tournant dans la composition du comité : ses membres sont dorénavant nommés directement par le Comité de Salut Public et ne sont plus qu'au nombre de douze. Du 14 septembre jusqu'à la chute de Robespierre, le comité ne connaît aucun changement important : c'est le « grand comité de l'an II ». Le 11 thermidor an II (1^{er} août 1794), la Convention décide que le comité sera renouvelé par quart le quinze de chaque mois, et que nul membre sortant du comité ne pourrait être réélu qu'un mois après en être sorti. Le décret du 7 fructidor an II (24 août 1794) sur la nouvelle organisation des comités confirme le décret du 11 thermidor et porte le nombre des membres du comité à seize, autour duquel il se stabilise jusqu'au 4 novembre 1795. Les nombreux renouvellements du comité reflètent l'enjeu de pouvoir qu'il constitue entre les divers groupes politiques de la Convention nationale. La première élection du 17 octobre donne la majorité aux Montagnards (Drouet, Basire, Chabot, Ruamps, Rovère, Tallien, Drouet) tandis que les Girondins ne comptent que six ou sept des leurs (Couppe, Kervélégan, Bonnier). Du 9 au 21 janvier 1793, le comité passe aux mains des députés girondins (Gorsas, Birotteau, Gomaire, Gorsas, Chambon, Lauze-Deperret, Jary, Rebecquy, Estadens). L'assassinat de Lepeletier de Saint-Fargeau, le 21 janvier, provoque un renouvellement du comité, à l'initiative des Montagnards, qui parviennent à dominer de nouveau le comité (Basire, Rovère, Ruamps, Chabot, Tallien, Legendre, Ingrand, Bernard de Saintes, Duhem). Après les insurrections des 31 mai et 2 juin, le comité est à moitié renouvelé et reste dominé par des figures de la Montagne (Lavicomterie, Dumont, Amar, Bassal, Guffroy, Laignelot). En septembre, certains membres du comité (Chabot, Basire) sont compromis dans des affaires de corruption et sont éliminés du comité lors du

renouvellement du 14 septembre : les nouveaux membres sont alors, sur proposition de Danton, nommés directement par le Comité de Salut Public. Du 14 septembre jusqu'à la chute de Robespierre, le comité forme « le grand comité de l'an II » composé de douze montagnards dont la plupart demeure jusqu'au 9 thermidor (Vadier, Panis, Le Bas, Boucher Saint-Sauveur, David, Guffroy, Lavicomterie, Amar, Rühl, Le Bon, Voulland et Bayle). Le 13 octobre, prévoyant de nouveaux départs en mission, la convention adjoint au comité quatre députés (Barbeau-Dubarran, Laloy, Jagot et Louis du Bas-Rhin), puis, suite à quelques démissions, Elie Lacoste apparaît également au comité. Après la chute de Robespierre, certains membres demeurent en place (Barbeau-Dubarran, Amar, Louis du Bas-Rhin), tandis que de nouveaux députés appartenant à la nouvelle majorité modérée de l'assemblée ayant contribué à la chute de Robespierre, y entrent massivement entre septembre 1794 et mars 1795 (Bourdon de l'Oise, Reubell, Reverchon, Bentabole, Barras, Perrin, Legendre, Méaulle, Lomont, Delecloy). A partir d'avril 1795, après avoir été réintégrés à la Convention, certains députés girondins (Kervélégan, Bergoeing, Pierret, Genevois, Hardy) entrent au comité et y demeurent en partie jusqu'au 4 novembre 1795.

La localisation du Comité de Sûreté Générale

- 8 Lors de sa création en octobre 1792, le comité n'hérite pas seulement du personnel du Comité de surveillance de l'Assemblée législative, mais aussi de son local. Il est alors installé au premier étage de l'ancien couvent des Feuillants, non loin de la salle du Manège où siège la convention. Le transfert de la Convention du Manège aux Tuileries implique ensuite celui de ses comités, mais l'ancienne résidence royale n'étant pas assez vaste pour tous les accueillir, on choisit d'installer le Comité de Sûreté Générale dans un immeuble situé à proximité, l'Hôtel de Brionne. C'est probablement vers le 6 ou 7 mai 1793 qu'a lieu l'installation du comité dans les locaux de l'Hôtel de Brionne. Il partage d'abord les appartements avec d'autres comités de la convention, mais, l'accroissement des tâches du comité entraîne vite un nouvel besoin d'espace. Le 3 germinal an II, le comité demande à disposer de l'Hôtel de Brionne dans sa totalité, ce qu'il obtient, puis le nouveau règlement du comité adopté le 20 germinal prévoit une extension des bureaux. On agrandit de nouveau les locaux du comité après l'adoption du décret du 7 fructidor an II, pour accueillir les bureaux de la police de Paris et de la République. La disposition matérielle des postes et bureaux du comité répond à une organisation précise. A l'entrée de l'hôtel, un poste de garde est occupé par des gendarmes et commandé par un officier : le 30 août 1793, le comité lui prescrit de laisser libre accès à l'hôtel pendant tout le temps qu'il s'y trouve un membre du comité pour permettre aux citoyens de communiquer au comité tous les renseignements qu'ils jugent utiles à la République. Mais, le 3 brumaire, on interdit à l'inverse l'entrée des bureaux aux solliciteurs qui assiègent le comité, et on décide d'installer une boîte à la porte pour qu'ils y déposent leurs mémoires. D'autres précautions sont prises pour limiter l'accès à l'Hôtel de Brionne : des cartes spéciales sont délivrées aux membres et aux secrétaires du comité, tandis que les garçons de bureau se reconnaissent à leur médaille. Il semble qu'il ait également existé un corps de garde situé à l'entrée, non de l'hôtel, mais du comité même, c'est-à-dire, avant le printemps 1794, au premier étage, dans le grand salon carré. Au même étage, se trouvent une salle d'arrêt, le violon, dans lequel on garde les suspects avant de les interroger ou de les faire incarcérer. Cependant, à partir du 7 germinal, date à laquelle le comité réclame de nouveaux aménagements, on décide de ne plus maintenir le corps de garde et la salle d'arrêt à cet étage, mais de les installer à la place des cuisines placées sous le grand escalier. On ne sait

alors si le comité continue à siéger dans le grand salon carré, ou bien dans la pièce voisine, normalement destinée au bureau d'exécution. Ce local est peut être également destiné au secrétariat général, pièce maîtresse de la nouvelle organisation, devant être établi à proximité du comité. L'antichambre est alors peut être occupée par le bureau d'exécution, établi dans le règlement à proximité du secrétariat général. Il est, en revanche, quasi-sûr que la caisse se situe dans l'aile occidentale, au deuxième étage, jusqu'en fructidor an II, puis au premier, et que les archives sont conservées également au second étage. Le bureau central, quant à lui, de par sa fonction centralisatrice, est installé au rez-de-chaussée. Il faut mentionner en dernier lieu un passage couvert faisant communiquer l'Hôtel de Brionne et les Tuileries, permettant aux membres du comité de se rendre dans la salle des séances de la Convention.

L'organisation du Comité de Sûreté Générale

- 9 Le comité adopte durant toute son existence une organisation méthodique et règlementée, jusqu'à devenir un organe comparable à un ministère. D'octobre 1792 au 17 septembre 1793, le fonctionnement interne du comité demeure quasi inconnu, faute de règlement précis. Plusieurs règlements adoptés par la suite par le comité constituent la base de son organisation jusqu'à sa suppression, laissant apparaître une évolution vers une certaine rationalisation du pouvoir au sein du comité.
- 10 Le premier règlement relatif à l'organisation intérieure du comité date du 17 septembre 1793. Le travail est réparti entre trois sections, chacune chargée de fonctions particulières : la première section s'occupe des interrogatoires, des mandats d'amener et d'arrêt et des passeports, la seconde est chargée de la correspondance et des envois et doit également « faire l'état des commis et des garçons de bureau, pour le paiement des émoluments qui leur sont dus »⁶, et la troisième est attelée aux rapports faits à la Convention au nom du comité. Le 19 octobre 1793, le comité adopte un nouveau règlement fondé sur une base géographique, selon lequel la surveillance générale de la République est distribuée en quatre régions : la première région comprend trente départements du Nord et de l'Est, la seconde concerne les vingt-neuf départements du Midi, la troisième vingt-sept départements de l'Ouest et du Centre, et le département de Paris forme à lui seul la quatrième. La région de Paris est elle-même divisée en trois divisions, correspondant aux sections parisiennes : la première division concerne les vingt-quatre premières sections de Paris, la deuxième les sections numérotées de 25 à 48, et la troisième les communes du département de Paris extra-muros⁷. A la tête de ces quatre régions, se trouvent attachés trois députés pour chacune d'elles : Vadier, Voulland et Bayle pour la première, Amar, Laloy et Jagot pour la seconde, Dubarran, Louis du Bas-Rhin et Le Bas pour la troisième, et pour la quatrième, le comité choisit quatre représentants, Lavicomterie, Panis, David et Rühl. Mais les membres sont tenus de se réunir en « comité général » pour prendre des mesures d'arrestation ou d'élargissement. Le règlement du 20 germinal an II (9 avril 1794) est la conséquence directe de la crise de mars 1794 durant laquelle le gouvernement révolutionnaire doit faire face aux deux « factions », et est lié notamment à la suppression du Conseil exécutif dont il hérite de certains bureaux. Les bases posées par le règlement de brumaire sont maintenues, c'est-à-dire la répartition du travail en régions. Enfin, le décret du 7 fructidor an II (24 août 1794) introduit un nouveau règlement sur l'organisation du comité en créant une section de la police de Paris au sein des bureaux du comité, mais en conservant la répartition du travail

en régions, qui disparaissent dans un dernier remaniement en pluviôse et en ventôse de l'an III.

- 11 Le comité engage un personnel administratif de plus en plus important tout au long de son existence. L'accroissement des pouvoirs du comité après le 10 août 1792 oblige ce dernier à recruter un personnel d'exécution plus nombreux. Malgré l'absence d'état mensuel de paiement des employés pour cette période, les registres permettent de déterminer l'importance du personnel. Il reste cependant impossible, pour cette période, de distinguer les secrétaires-commis à rémunération fixe, les agents extérieurs payés suivant le travail effectué et les simples « occasionnels » attachés à une seule opération de police. Le 17 septembre 1793 entraîne alors de profondes modifications, aussi bien dans l'organisation du travail que pour le personnel subalterne. En effet, tous les bureaux sont épurés, le comité s'entoure d'hommes nouveaux, de « patriotes reconnus »⁸. La nouvelle organisation du 19 octobre 1793 oblige le comité à augmenter le nombre de ses employés. Le bureau central, chargé de la distribution du courrier, est le mieux pourvu en personnel puisqu'il emploie vingt-deux secrétaires-commis, auxquels s'ajoutent deux interprètes, et les huit employés du bureau du timbre, considéré comme la deuxième section du bureau central et chargé d'apposer le cachet du comité sur ses arrêtés et sur ses lettres. Les régions possèdent un personnel plus ou moins nombreux selon leur importance : la première possède neuf secrétaires, la deuxième six, la troisième huit et la quatrième une vingtaine. Le règlement du 20 germinal correspond à un accroissement du personnel important, lié à la création des nouveaux bureaux. Chaque bureau possède des secrétaires principaux, des analyseurs, des enregistreurs et des expéditionnaires, dont le nombre s'accroît en fonction de l'importance du bureau. Le bureau central et la région de Paris sont ainsi les mieux fournis en personnel d'exécution, le premier possédant également deux interprètes (anglais et allemand). Le secrétariat général est également important puisqu'il a à sa disposition deux huissiers, et au sein de son bureau d'expédition d'ordres, deux agents principaux et dix-huit commis. Le caissier et l'archiviste sont tous deux secondés par un secrétaire-adjoint. En ajoutant le directeur général, chef du service intérieur, et les huit garçons de bureau, on parvient à un total de 122 personnes. Dans l'ensemble, après une période d'adaptation entre germinal et floréal, le personnel des bureaux est resté stable jusqu'à la fin de thermidor, atteignant plus de 160 employés à la veille du 9 thermidor. Jusqu'à sa suppression, le 4 novembre 1795, le comité possède un personnel d'exécution important, laissant derrière lui une tradition d'organisation policière, notamment à travers la figure du secrétaire général du comité, Bourguignon, qui devient ministre de la Police en 1799. Il existe enfin une autre catégorie de personnel au service du comité, sans lequel celui-ci ne peut accomplir la tâche de surveillance qu'il lui incombe : il s'agit des policiers. Non mentionnés dans les règlements du comité, les policiers sont chargés d'exécuter, à Paris ou dans les départements, les ordres du comité. Les policiers forment un groupe à part, moins homogène que le personnel des bureaux, que l'on peut diviser en trois types. On distingue d'abord les agents d'exécution, qui touchent un traitement fixe et qui émargent tous les mois sur les feuilles préparées par le trésorier du comité, puis le personnel à rémunération variable, assez stable sous la Terreur, payés sous forme de frais de mission en général élevés, et enfin les « occasionnels », dont la tâche se borne à n'exécuter qu'une seule mission. Trois policiers, dont les noms ne figurent pas sur les états de paiement, forment encore une catégorie à part : il s'agit d'Héron, de Sénar et de Dossonville. Protégés par certains représentants, ils sont généralement redoutés non seulement des suspects, mais aussi des autorités

constituées. Les agents policiers du comité contribuent donc à une part importante du travail du comité, lui procurant également une réputation des plus fermes et redoutables.

Le comité au travail

- 12 Le comité s'impose comme une pièce centrale du gouvernement révolutionnaire par l'importance et par la quantité de travail qu'il doit fournir et enfin par les nombreuses sollicitations dont il fait l'objet au quotidien. Pour cela, il suit une méthode de travail de plus en plus rationalisée et organisée.

Les méthodes de travail du Comité de Sûreté Générale.

- 13 Jusqu'en septembre 1793, l'organisation intérieure du comité est peu connue ; néanmoins, certains registres du comité ont été conservés. On peut alors affirmer qu'il existe au comité un bureau chargé de tenir deux sortes de registres : un registre analytique des pièces arrivées au comité, commencé par le Comité de Surveillance de l'Assemblée législative, et prenant fin en février 1793, et surtout, le registre où tous les arrêtés pris par le comité sont copiés : mandats d'amener ou d'arrêt, ordres de recherche ou de perquisition, mises en liberté, etc. Les divers règlements organisationnels du comité introduisent une méthode de travail rigoureuse et rationalisée. Ainsi, d'après le règlement du 20 germinal an II, le comité possède un bureau central, quatre régions de surveillance, un bureau d'agence générale, un bureau de l'arriéré, un secrétariat général auquel est rattaché un bureau d'exécution, une caisse, un bureau d'archives⁹. Le bureau central joue le rôle d'un bureau du courrier à l'arrivée, chargé d'enregistrer toutes les pièces qui parviennent au comité et de les répartir entre les divers bureaux. Le bureau central procède lui-même au classement des pièces qu'il enregistre séparément sur différents registres. Le travail des régions est également très réglementé : dès que les régions reçoivent les pièces du bureau central, les secrétaires les comptent et les distribuent aux analyseurs, qui les remettent ensuite aux enregistreurs. Outre les registres des entrées, chaque région doit tenir un registre pour la correspondance qu'elle envoie, et un autre où sont portés les arrêtés du comité. Le bureau d'agence générale est l'héritier du bureau militaire. Son ordre de travail est le même que pour les régions, tenant également un registre des entrées de correspondance et d'arrêtés. Son champ d'action est très vaste, touchant aussi bien aux députés, y compris des assemblées précédentes, ministères et commissions exécutives, tribunaux, administrations, notamment les hôpitaux, les domaines nationaux, magasins de vivres et de fourrages qu'aux militaires et généraux. Pour rattraper le retard pris depuis l'automne 1793, le règlement crée ensuite un bureau spécial, celui de l'arriéré, chargé de classer les pièces en souffrance, réparties suivant leur objet entre les quatre régions et le bureau d'agence générale. Le secrétariat général peut être considéré comme le rouage essentiel du Comité de Sûreté Générale : ses deux secrétaires généraux, Lauchet et Bourguignon, doivent être présents à leur bureau pendant les séances du comité et sont les seuls, avec le secrétaire principal de chaque région, à pouvoir entrer dans la salle des séances du comité. Un huissier est chargé de tenir un registre dans lequel il inscrit les noms des personnes voulant communiquer avec le comité. Le règlement prévoit notamment d'employer un archiviste qui doit avoir soin de tous les papiers, remettre toutes les pièces relatives à chaque affaire et en tenir une note séparée. La fonction de caissier est maintenue, en la

personne de Pijeu-Villiers : il doit tenir registre des sommes qui entrent ou qui sortent de sa caisse et enregistrer sur un autre registre les objets précieux adressés au comité. Le poste de directeur général, enfin, inexistant dans l'ancienne organisation, est chargé de la surveillance de tous les bureaux et est tenu de rendre compte au comité de l'activité des employés. Il prend également en charge la commande des fournitures de registre, papier, encre, plumes et dispose d'un garçon de bureau, à partir de prairial, chargé spécialement de la distribution des fournitures.

Les travaux du Comité de Sûreté Générale

- 14 Les travaux du comité constituent une masse considérable, et malgré l'accroissement du personnel et la répartition des tâches entre les bureaux, il semble submergé par les nouvelles affaires qui parviennent chaque jour. Il est par exemple assez fréquent que le comité ne réponde pas aussitôt aux courriers et que ses correspondants soient obligés de le solliciter à maintes reprises pour obtenir une réponse. C'est ainsi le cas du ministre de la justice, Gohier, qui réclame, le 12 septembre 1793, une réponse du comité au juge de paix de Bessé au sujet d'un citoyen attendant d'être jugé. « La multiplicité des travaux importants dont le Comité de Sûreté Générale est chargé ne lui a sans doute pas encore permis de faire parvenir au juge de paix de Bessé la réponse qu'il sollicite »¹⁰. Le règlement du 19 octobre 1793 précise que le comité doit siéger tous les jours de huit heures du soir à onze heures, plus tard si les circonstances l'exigent. Les employés des bureaux au service du comité fournissent eux aussi un travail excessif, veillant même la nuit pour être aux ordres du comité, au moment où les décisions collégiales sont souvent prises. Le comité joue alors un rôle de premier plan dans l'instruction des grandes affaires politiques : la mise en accusation des Girondins (rapport d'Amar, 3 octobre 1793), affaire de la Compagnie des Indes (rapport d'Amar, 16 mars 1794), la conspiration de Batz (rapport d'Elie Lacoste, 14 juin 1794), l'affaire Catherine Théot (rapport de Vadier, 15 juin 1794), entre autres. Enfin, on distingue au sein du comité des personnalités qui jouent un rôle plus important. Par exemple, entre septembre 1793 et juillet 1794, cinq membres du comité sont les principaux rapporteurs devant la Convention : Voulland présente pas moins de quarante-et-un rapports, Amar dix-sept, Dubarran quinze, Vadier quatorze et Elie Lacoste treize. De même, lors de la journée du 1^{er} prairial an III (20 mai 1795), certains membres du comité, comme Kervélégan ou Bergoeing, jouent un rôle de premier plan dans la défense de la Convention, en faisant mander des hommes pour lever le siège de la Convention.

Les contacts du comité

- 15 Les contacts du comité avec les autorités révolutionnaires sont importants, d'une part avec les autorités locales, et de l'autre, avec les organes gouvernementaux de la Convention.

Les rapports du Comité de Sûreté Générale avec les autorités révolutionnaires.

- 16 Les rapports du comité à la Convention sont ceux d'une commission parlementaire avec l'assemblée qui a fixé ses attributions et choisi ses membres parmi l'ensemble des

députés. Le Comité de Sûreté Générale, tout comme les autres comités, présente, par l'organe d'un de ses membres, des rapports aboutissant à des projets de décret soumis au vote de l'assemblée. En cas de rejet du projet, celui-ci est renvoyé au comité pour un nouvel examen. De nombreux rapports ont été effectués conjointement avec d'autres comités de la Convention, en particulier trois comités, avec lesquels le Comité de Sûreté Générale entretient des relations étroites. Il collabore avec le Comité des Décrets pour l'admission des suppléants destinés à remplacer les représentants démissionnaires, mis hors-la-loi ou condamnés à mort. Ils doivent alors examiner la conduite des suppléants qui siègent ou qui sont appelés à siéger, et découvrir s'ils ont adhéré au mouvement fédéraliste, ce qui empêcherait leur admission à la Convention. Le comité coopère ensuite avec le Comité des Finances pour toutes les questions relatives aux banquiers et aux ci-devant fermiers généraux. Enfin, le comité travaille avec le Comité de Législation, également comité de gouvernement à partir du 7 fructidor an II, par exemple pour procéder à certaines opérations de réquisitions chez les députés déclarés hors-la-loi, ou encore pour décider des mesures d'arrestation à l'encontre des suspects. Il convient ensuite d'examiner les rapports entre le Comité de Sûreté Générale et le Conseil exécutif provisoire, c'est-à-dire les six ministères de la Justice, de l'Intérieur, des Contributions et revenus publics, de la Guerre, de la Marine et des colonies et des Affaires Etrangères. Les rapports entre le comité et le ministre de la Justice, Gohier, sont fréquents : le ministre a, en effet, dans ses attributions l'expédition des décrets votés par la Convention, et lorsque le décret a pour origine un rapport du comité, celui-ci se préoccupe naturellement de son exécution. Le décret du 3 octobre, par exemple, voté sur le rapport d'Amar, donne lieu à un échange de correspondance concernant l'incarcération des députés décrétés d'arrestation. Le comité confie parfois également au ministre de la Justice le soin d'exécuter des mandats d'arrêt. La procédure reste la même : le ministre transmet aux autorités locales l'ordre du comité et lui en rend compte ensuite. Le ministre joue en fait le rôle d'intermédiaire entre le comité et les autorités locales, non seulement pour exécuter les ordres du comité, mais aussi, à l'inverse, pour faire parvenir à ce dernier les réclamations de certaines mesures émises par les pouvoirs locaux. La correspondance entre le comité et le ministère de l'intérieur est, presque toute relative aux mesures de sûreté générale : déportation des prêtres insermentés, arrestations, levées de scellés, activités des municipalités et des comités révolutionnaires, diffusion des lois contre les ennemis de la révolution, envois d'interrogatoires subis à l'Hôtel de Brionne. Enfin, le Comité de Sûreté Générale entretient des relations très étroites avec le Tribunal révolutionnaire, du fait de leurs fonctions respectives : ils sont, en effet, appelés à travailler ensemble au quotidien. Fouquier-Tinville, l'accusateur public du Tribunal révolutionnaire, est un collaborateur important pour les comités de gouvernement, secondant ces derniers dans leur tâche policière. Fouquier-Tinville se rend tous les jours au comité pour recevoir les ordres à appliquer. A l'inverse, les membres du Comité de Sûreté Générale se rendent fréquemment au Tribunal révolutionnaire, et plus particulièrement Vadier et Voulland. Ils y vérifient la conduite des magistrats, l'attitude du public, des accusés et des défenseurs. Lors du procès de Danton et de ses partisans, la présence des membres du comité est particulièrement importante.

- 17 Le comité entretient, au niveau du département, des rapports étroits avec les représentants en mission, qui, après les insurrections fédéralistes, ont la prééminence sur les administrations départementales. Les rapports du comité avec les administrateurs de département sont donc quasi-inexistants, celui-ci chargeant les représentants en mission

d'épurer les autorités civiles départementales qui se sont insurgées au cours de l'été 1793. En revanche, le comité entretient des rapports très étroits avec les représentants en mission, qui jouent un rôle éminent en tant qu'auxiliaires du comité. Celui-ci adresse très souvent des lettres empreintes de beaucoup de détermination pour exhorter le zèle des représentants du peuple en mission. Les deux circonscriptions essentielles avec lesquelles le comité garde un contact étroit sont les districts et les communes, dont les pouvoirs sont renforcés par le décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793). Au sein du district, le comité communique principalement avec les agents nationaux et les administrateurs, représentant l'autorité du comité auprès des communes et des sections. Les agents nationaux, siégeant auprès de chaque administration de district et auprès de chaque municipalité, doivent rendre compte au Comité de Sûreté Générale tous les dix jours, de l'exécution des lois et des mesures de sûreté. Le comité attache une grande importance à ces comptes décadaires, qui le renseignent du moindre trouble ou du moindre acte d'indiscipline et de l'esprit public en général. Le comité coopère également avec les administrateurs de district, qui travaillent aux côtés de l'agent national, ce qui explique que la correspondance du comité soit en général destinée aux deux autorités en même temps. En-dessous des districts, se trouvent dans la chaîne de commandement que dirige le comité, les communes et les sections, chargées de l'application des mesures révolutionnaires. Elles sont subordonnées aux districts, à qui elles rendent compte de leurs travaux tous les dix jours, qui parviennent ensuite, par l'intermédiaire des districts, aux comités de gouvernement. Ainsi, les instructions du comité adressées aux districts sont immédiatement répercutées jusqu'aux municipalités. Enfin, le comité entretient des relations particulières avec les comités de surveillance, créés le 21 mars 1793 et dont la tâche essentielle est alors d'appliquer la loi des suspects, votée le 17 septembre 1793 : ils doivent dresser la liste des gens suspects et décerner contre eux les mandats d'arrêt, puis envoyer au comité la liste des personnes qu'ils auront fait arrêter, avec les motifs de leur arrestation. La loi du 17 septembre constitue la fonction essentielle des comités révolutionnaires, mais l'interprétation de la loi des suspects par les comités révolutionnaires entraîne cependant vite des difficultés, et est à l'origine de certaines discordances au sein même du comité. A partir du décret du 14 frimaire, les comités révolutionnaires sont tenus de rendre compte, tous les dix jours, de leurs travaux aux districts et au Comité de Sûreté Générale. Cette obligation devient encore plus indispensable à partir des lois de ventôse, confiant au Comité de Sûreté Générale le soin de réunir et de classer les dossiers des suspects de toute la France. Dès le 16 ventôse an II (6 mars 1794), le comité expédie à tous les comités de surveillance un modèle de tableau à remplir en sept colonnes, devant indiquer la profession du détenu, son revenu, ses relations, les motifs de son arrestation, le caractère et les opinions politiques qu'il a montrés dans les mois de mai, juillet et octobre 1789, au 10 août 1792, à la fuite et à la mort de Louis XVI, au 31 mai 1793 et dans les crises liées à la guerre. A partir du 7 fructidor an II (24 août 1794), les comités de surveillance sont réduits à un comité par district, réduisant ainsi le nombre de communicants avec le comité, et disparaissent progressivement jusqu'à leur suppression en octobre 1795.

Les rapports du Comité de Sûreté Générale avec le Comité de Salut Public

- 18 Le Comité de Sûreté Générale devait former avec le Comité de Salut Public un véritable couple institutionnel pour diriger le gouvernement révolutionnaire.

- 19 Les textes législatifs nous renseignent sur l'évolution des fonctions attribuées aux deux comités. Il faut retenir parmi les grands textes de lois régissant leurs rapports, celui du 13 septembre 1793, décrétant, sur la proposition de Danton, que le Comité de Salut Public est chargé de présenter à la Convention la liste des membres de tous les autres comités, y compris celui de Sûreté Générale. La prééminence du Comité de Salut Public est donc ici formellement reconnue. Le décret du 19 vendémiaire (10 octobre 1793) confirme implicitement cette prééminence du Comité de Salut Public : l'article 2 indique en effet que « le Conseil exécutif provisoire, les ministres, les généraux, les corps constitués sont placés sous la surveillance du Comité de Salut Public »¹¹, sans mentionner le Comité de Sûreté Générale. Toutefois, le grand décret du 14 frimaire (4 décembre 1793), voté sur le rapport de Billaud-Varenne, rétablit une certaine égalité entre les deux comités, en confiant l'inspection des corps constitués et des fonctionnaires publics au Comité de Salut Public pour les mesures de gouvernement et de salut public, et au Comité de Sûreté Générale pour tout ce qui est relatif aux personnes et à la police générale et intérieure. D'autres articles du même décret placent sur le même plan les deux comités comme celui qui concède le droit d'élargissement à la Convention nationale et aux deux comités. Il faut citer également les lois de ventôse qui prévoient, par les mesures qu'elles prescrivent, un partage des attributions entre les deux comités : le Comité de Salut Public est chargé de dresser l'état des patriotes indigents, celui de Sûreté Générale d'établir le tableau des ennemis de la révolution, dont les biens serviront à indemniser les patriotes indigents. Enfin, le décret du 7 fructidor an II (24 août 1794) rappelle leurs attributions respectives, en confiant sans partage au Comité de Sûreté Générale la police générale de la République, réaffirmant ainsi sa mission originelle, jusqu'à sa suppression, le 13 brumaire an IV (4 novembre 1795).
- 20 La correspondance entre les deux comités, ainsi que les arrêtés pris en commun, montrent qu'ils entretiennent des échanges importants. On remarque, à travers cette correspondance, que le Comité de Salut Public n'essaie pas de récupérer des fonctions propres au Comité de Sûreté Générale, mais qu'à l'inverse, il attache une certaine importance au partage des tâches entre les deux comités. « C'est en se renfermant chacun dans le cercle de ses fonctions que les comités imprimeront à la chose un mouvement uniforme et accéléré »¹², écrivent Billaud-Varenne et Carnot au Comité de Sûreté Générale, le 5 frimaire an II. Le Comité de Salut Public se démet même de certaines fonctions auprès de celui de Sûreté Générale : la surveillance des généraux, par exemple, qui relève d'abord du Comité de Salut Public, puisque celui-ci est chargé de la diplomatie et des opérations militaires, est transmise au Comité de Sûreté Générale, à partir du 14 brumaire an II (4 novembre 1793).
- 21 Toutefois, certains empiètements du Comité de Salut Public sur les attributions de police de son homologue crée une certaine rivalité entre les deux comités. Ainsi, après avoir acquis, le 28 juillet 1793, le droit de lancer des mandats d'arrêt, le Comité de Salut Public obtient, le 27 germinal an II (16 avril 1794) le pouvoir de rechercher et de faire traduire devant le Tribunal révolutionnaire les accusés, au même titre que le Comité de Sûreté Générale. Cette mesure est suivie de la création d'un bureau de police générale au sein du Comité de Salut Public, qui est alors perçue comme une police concurrente à celle du Comité de Sûreté Générale. La loi du 22 prairial an II (10 juin 1794) ne fait qu'accentuer cette rivalité puisque celle-ci permet aux deux comités d'envoyer les inculpés directement devant le Tribunal révolutionnaire. Cependant, malgré ces empiètements sur ses attributions policières, le Comité de Sûreté Générale garde la direction de la police

révolutionnaire puisqu'il demeure à l'origine d'un nombre d'arrestations plus important que celles lancées par le Comité de Salut Public et parce qu'il conserve la mainmise sur les grandes affaires politiques de la Terreur. Le rôle du Comité de Sûreté Générale dans la journée du 9 thermidor est d'ailleurs primordial, puisque ce sont ses membres (Voulland, Vadier, Elie Lacoste) qui réclament l'arrestation des robespierristes à la tribune de la Convention, et qui prennent ensuite une série de mesures à l'encontre de la Commune de Paris. Le décret du 7 fructidor an II (24 août 1794) permet donc de rééquilibrer les rapports entre les deux comités en rappelant leurs attributions respectives, et de réaffirmer la mission policière du Comité de Sûreté Générale. Jusqu'à la fin de la Convention, le comité conserve le pouvoir exclusif sur la police générale, obtenant par exemple en mars 1795 le droit de nommer les commissaires de police.

- 22 Créé dans un contexte de guerre civile et extérieure, le 2 octobre 1792, le Comité de Sûreté Générale perdure tout au long de la Convention nationale, jusqu'à sa suppression, le 13 brumaire an IV (4 novembre 1795). Chargé de la police révolutionnaire, le comité acquiert une autorité grandissante au sein du gouvernement, jusqu'à devenir un rouage essentiel du gouvernement révolutionnaire.

NOTES

1. Jérôme Mavidal et Emile Laurent, *Archives parlementaires, recueil complet des débats législatifs et politiques des Chambres françaises*, tome LXXIV, 12-22 septembre 1793, Paris, 1909, p.305.
2. Georges Belloni, *Le Comité de Sûreté Générale de la Convention nationale*, Paris, thèse de doctorat, faculté des lettres de l'université de Paris, 1924, p.187.
3. Michel Eude, « Le Comité de Surveillance de l'Assemblée législative (1791-1792) », *AHRF*, Société des Etudes robespierristes, 1964, p.143.
4. Jacques Godechot, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, Presses universitaires de France, 1985, p.305.
5. Jérôme Mavidal et Emile Laurent, *Op.cit.*, tome LXXX, 24 novembre-5 décembre 1793 (4-15 frimaire an II), Paris, 1912, p.630.
6. Fonds Eude, chemise 29, *Articles sur le Comité de Sûreté Générale*, « Le travail des bureaux », p.2.
7. AN, AFII 286, *Registre des arrestations et arrêtés généraux du Comité de Sûreté Générale*, 8 août 1793-7 germinal an II.
8. AN, F⁷ 2202, *Registre des arrêtés du Comité de Sûreté Générale (floréal an II-nivôse an III)*, lettre du 6 floréal an II.
9. AN, AFII 284, *Registre sans titre contenant copies: 1° de l'arrêté relatif à l'organisation intérieure du comité, avec « un état des bureaux » en forme de tableau (18, 20 germinal an II)*.
10. AN, F⁷ 4394¹, dossier 1, *Correspondance du ministre de la justice, Gohier, adressée à la Convention nationale et au Comité de Sûreté Générale*.
11. Jérôme Mavidal et Emile Laurent, *Op.cit.*, tome LXXVI, Paris, 1910, p.312.
12. AN, F⁷ 4444, plaquette 4, pièces 326 à 336, *Pièces de correspondance entre le Comité de Sûreté Générale, d'une part, et le Comité de Salut Public et le Conseil exécutif provisoire, d'autre part*.

RÉSUMÉS

Le Comité de sûreté générale est un rouage important du gouvernement révolutionnaire. Chargé de la police et de la sûreté de l'État, le comité adopte, tout au long de son existence, jusqu'au 4 novembre 1795, une organisation intérieure méthodique et réglementée et intègre un personnel politique important, jusqu'à devenir comparable à un véritable ministère de la Police. Second comité de gouvernement, il joue un rôle politique décisif au cours des événements révolutionnaires et acquiert une autorité grandissante en concentrant des fonctions policières importantes et en devenant un collaborateur essentiel auprès des autorités révolutionnaires.

The Committee of General Security is an important machinery of the revolutionary government. Responsible for the police and the state security, the committee adopts, throughout his existence, until the 4th November 1795, a methodical and regulated interior organization, and integrates an important political staff, becoming comparable to a real ministry of Police. Second committee of government, he plays a decisive political role during the revolutionary events and acquires a growing authority by concentrating important police functions and by becoming an important associate of the revolutionary authorities.

INDEX

Mots-clés : Révolution française, Comité de sûreté générale, comités des assemblées révolutionnaires

Keywords : French Revolution, Committee of General Security, committees of revolutionary assemblies