

Le Comité des décrets

The Committee of Decrees

Martine Sin Blima Barru



Éditeur

Institut d'Histoire de la Révolution
française

Édition électronique

URL : <http://lrf.revues.org/683>

DOI : 10.4000/lrf.683

ISSN : 2105-2557

Référence électronique

Martine Sin Blima Barru, « Le Comité des décrets », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012, mis en ligne le 16 décembre 2012, Consulté le 01 octobre 2017. URL : <http://lrf.revues.org/683> ; DOI : 10.4000/lrf.683

Ce document a été généré automatiquement le 1 octobre 2017.

© La Révolution française

Le Comité des décrets

The Committee of Decrees

Martine Sin Blima Barru

- 1 Le Comité des décrets créé sous la Constituante est un organe législatif habilité à « communiquer » avec le pouvoir exécutif, une mission première assez restreinte que l'on retrouve dans l'appellation que lui donne la Constituante. Il est le comité de la surveillance de l'envoi des décrets qui doit soutenir l'Assemblée dans cette tâche qu'elle ne peut assumer au quotidien.
- 2 Cette fonction est poursuivie sous la Législative et la Convention, mais à cette compétence d'autres vont s'ajouter. Elles sont liées à des typologies de décrets qui nécessitent la mise en œuvre de circulations administratives particulières de documents comme les décrets d'aliénation des biens nationaux et les archives domaniales qui permettent de les gérer, les décrets de mise en accusation auprès de la Haute-Cour, l'appel des suppléants des députés. La complexité des procédures à suivre, autant que l'accélération des événements révolutionnaires, vont amener le Comité des décrets sur le devant de la scène politique.
- 3 Du fait de la longévité du Comité des décrets jusqu'à la fin de la Convention thermidorienne, son mode de fonctionnement et les méthodes de travail employées n'ont pas toujours été uniformes. Les archives produites par son travail sont de plus assez inégales. Assez pauvres sous la Constituante, elles sont autant le reflet d'une activité restreinte à un petit nombre de fonctions, que d'une maigre production écrite d'un comité à l'organisation plutôt floue. Sous la Législative, déjà, ses missions s'étoffent et la documentation dont on dispose témoigne d'un comité plus structuré dans son travail et soucieux de son efficacité. Sous la Convention, les archives deviennent volumineuses en même temps que ses fonctions prennent de l'importance et permettent de suivre son travail au quotidien. L'exploitation des registres des délibérations tenus avec régularité sous la Législative et la Convention sont une source centrale d'information sur les travaux exécutés. La richesse du corpus des motions, rapports et discours des députés des Assemblées nationales révolutionnaires¹ et des *Recueils des Archives parlementaires*² permettent également de rendre sa place, au sein d'autres comités plus connus, à ce

comité que l'historiographie a pour une bonne part ignoré. Il faut noter que cette désaffectation n'est pas seulement due à l'opinion longtemps véhiculée³ d'un comité d'importance secondaire, mais aussi au fait que les sources sont dispersées dans différents fonds des Archives nationales dans la sous-série D/IS1 qui lui est affectée ou intégrées dans d'autres sous-séries qui lui sont étrangères⁴ - ce qui ne rend pas leur recherche aisée.

Un comité très restreint sous la Constituante

Les débuts de la surveillance de l'envoi des lois

- 4 Lors de la séance du 21 novembre 1789, Rabaud de Saint-Etienne remarque que dans sa province, celle de la sénéchaussée de Nîmes et de Beaucaire, de nombreuses municipalités n'ont pas encore reçu divers décrets de l'Assemblée nationale, dont celui du 4 août⁵. Robespierre va dans son sens en mettant en avant que des troubles favorables à une guerre civile sont entretenus par les ennemis du bien public. Pour déjouer ces manœuvres, il souligne qu'il est indispensable qu'un concert s'établisse entre l'Assemblée et les ministres du roi. A la suite de ce très court échange Rabaud de Saint-Etienne propose de créer un Comité des décrets :

« Il sera nommé un comité de quatre membres, chargés de communiquer avec le garde des sceaux et les secrétaires d'Etat ayant le département des provinces, pour s'assurer de l'envoi des décrets sanctionnés ou acceptés, prendre connaissance des récépissés qui constatent cet envoi et rendre compte à l'Assemblée ».

- 5 Quelques jours plus tard, lors de la séance du 4 décembre 1789, les premiers commissaires chargés de la surveillance de l'envoi des décrets de l'Assemblée nationale sont élus : Fréteau de Saint-Just, Le Chapelier, Malouet et Alexandre de Lameth.
- 6 La création du comité intervient au moment où les débats de l'Assemblée visent à régler les questions relatives aux procédures d'élaboration des lois, au rôle que le roi doit avoir ou ne pas avoir, et à ce qui relève de l'exécution, de la promulgation et de la sanction de la loi. Comme Michel Verpeaux le souligne⁶, il y a un vide qui se crée parmi l'ensemble des décrets constitutionnels adoptés en cette fin 1789, autour du mode d'exécution des décrets par les administrations et les tribunaux, peu distinct lui-même de la notion de promulgation. Si l'exécution doit se faire sans retard, rien n'est précisé quant au délai à respecter, ni sur les mesures à prendre si le retard devenait trop grand. En dehors du principe de la stricte séparation des pouvoirs⁷, la répartition des pouvoirs entre l'Assemblée et le roi est encore en devenir, et ce flou renforce l'incertitude liée à l'exécution des lois par les corps administratifs, propice à négligence de leur part. Dès le 5 novembre 1789, les débats de l'Assemblée s'emparent du sujet. Au cours de cette séance, le député La Poule déplore le défaut de circulation des décrets du fait d'un enregistrement mal assuré par les cours de justice⁸. Il cite le Parlement de Besançon qui a refusé d'enregistrer le décret sur la jurisprudence criminelle et ceux qui concernent l'exportation et la circulation des grains et, plus généralement, tous les décrets de l'Assemblée nationale. Alexandre de Lameth demande que six personnes soient chargées de savoir où en est l'expédition des différents décrets sanctionnés ou acceptés par le roi, qui doivent être envoyés dans les provinces. Bien que la motion ne soit pas acceptée, elle marque une étape dans la recherche d'une solution pour améliorer l'envoi, l'exécution des décrets et la diffusion aux corps administratifs.

- 7 Le décret de création d'un nouveau comité, adopté quelques jours plus tard, le 21 novembre, est la suite logique de ces prises de positions. A cette date, il n'est encore que le Comité de la surveillance de l'envoi des lois, puisqu'il ne s'agit alors que de répondre au vide institutionnel par une solution pratique. Du fait de la séparation des pouvoirs, le comité va servir d'intermédiaire et va pouvoir communiquer directement avec les ministères de la justice et de l'intérieur à la place de l'Assemblée en mettant en place un contrôle de la sanction et de la promulgation.
- 8 Sous la Constituante, il n'a encore que très peu de moyens pour remplir ses fonctions. Il est un des plus petits comités avec le Comité des lettres de cachet, ne comptant que quatre commissaires élus parmi les députés de l'Assemblée. Il ne se réunit qu'occasionnellement sans aucune réglementation quant à son fonctionnement interne.

L'exactitude des décrets, la collation comme moyen

- 9 Les moyens d'exécution de ses missions ne sont pas précisés par l'Assemblée une fois le décret de création adopté et sont donc laissés à son appréciation. Mais pour pouvoir exercer un contrôle efficace sur le ministère, il faut le poids d'un décret d'organisation dont la Constituante ne peut longtemps faire l'économie. Le 23 mars 1790, Alexandre de Lameth, membre du comité, lui présente un projet de décret pour formaliser l'exercice de leur activité et les délais à respecter tant au niveau du corps législatif que de l'exécutif⁹. Le président de l'Assemblée nationale doit présenter à l'acceptation ou à la sanction du roi dans un délai de trois jours, les décrets adoptés. Le ministre de la justice dispose ensuite de huit jours pour informer le président de l'Assemblée de la sanction ou « des raisons du roi de la différer », euphémisme désignant le droit de veto royal. Les commissaires du comité, dont il est bien rappelé qu'ils sont chargés de surveiller l'expédition et l'envoi des décrets sanctionnés, devront veiller à l'exécution de ces dispositions.
- 10 Cependant s'il est important de fixer le mode de diffusion des décrets, les autres opérations qui se déroulent entre l'adoption et leur envoi aux corps administratifs, ensemble de collations d'après la minute originale et d'expéditions, favorisent l'introduction d'erreurs par rapport au texte original. Lors de la séance du 6 juillet 1790, Bouche, nouveau commissaire au comité depuis le 31 mars, souligne l'importance de collationner les décrets avant qu'ils ne soient présentés à la sanction :
- « Il est impossible de les emporter du bureau des procès-verbaux, attendu que dans le même moment où l'on en a besoin les commis les transcrivent, de manière qu'on les envoie aux Archives sans avoir été comparés aux originaux ; pour accélérer la vérification et l'envoi, il est nécessaire de savoir quel jour on les porte à la sanction. Il importe également d'empêcher que les décrets restent à la sanction plus de temps qu'il n'est nécessaire au bien public »¹⁰.
- 11 Il rend compte des nombreuses erreurs qui se glissent dans les décrets et parfois de l'absence de la signature des secrétaires de l'Assemblée sur plusieurs minutes des procès-verbaux. Le décret adopté le même jour enrichit les fonctions du comité de la correction des « décrets, proclamations et lettres patentes »¹¹ qui sont collationnés sur les procès-verbaux originaux. L'intitulé du comité se modifie en comité chargé de collationner les décrets et d'en surveiller l'expédition et l'envoi après la sanction. Cependant cette longue appellation n'aura pas de postérité : dans la pratique, il demeure le Comité de la surveillance de l'envoi des lois.

Les méthodes de travail en œuvre

- 12 « S'assurer de l'exactitude et de l'existence des décrets »¹². C'est en ces termes que Poisson, membre du Comité des décrets sous la Convention, résume le travail assuré par ses prédécesseurs et qui reste l'une des principales fonctions du comité depuis la Constituante.
- 13 A ses débuts, cette mission a été assurée avec très peu de moyens : quatre députés composent le Comité de la surveillance de l'envoi des décrets, Fréteau de Saint-Just, Le Chapelier, Malouet et Alexandre de Lameth, assistés de deux secrétaires commis. A partir du 31 mars 1790, deux nouveaux commissaires, Bouche et Emmery, les rejoignent. Le comité occupe une place modeste dans les bâtiments de l'Assemblée dans le hall attenant à la salle des séances, une seule pièce étant suffisante. Seul comité installé dans l'enceinte même de la Constituante, cette situation privilégiée devait être la garantie de son efficacité. Ils se réunissent rarement et ne dressent aucun procès-verbal de leurs réunions. En cas de nécessité, les membres du comité reçoivent une convocation qui les invite à se retrouver à une date et à une heure précise pour débattre d'un projet de décret.
- 14 La préparation du projet de décret sur le mode d'expédition et de transmission des décrets sanctionnés en juillet 1790 est caractéristique de ce mode de travail peu rigoureux. Les membres du comité ont été convoqués le vendredi 2 juillet à six heures du soir après la séance de l'Assemblée. N'étant que trois, ils ont attendu deux heures et ont mis au point le projet sans plus attendre. Au moment de la rédaction, Bouche se retrouve seul. Lors de la séance de la Constituante du 6 juillet, une altercation s'engage entre les députés Bouche et Malouet, qui témoigne du manque de travail en commun, si ce n'est d'une réelle dissension entre les deux hommes. Après l'exposé de Bouche, Malouet souligne qu'il n'en a pas eu connaissance et il émet l'hypothèse que c'est peut-être aussi le cas des autres membres du comité. Au vu des éclaircissements sur l'élaboration du texte, Bouche ayant précisé que tous les membres avaient été convoqués, Malouet reprend et dénigre un projet de décret qui ne résulte pas de l'unanimité du comité. Ceci n'entraîne pas sa nullité puisqu'il est adopté par l'ensemble des députés du corps législatif, mais il atteste bien d'une évidente absence d'organisation du travail. Cet incident met aussi en avant le rôle primordial de Bouche au sein du comité qui assume la place de président du comité, sans qu'on puisse trouver trace d'une élection des autres commissaires en sa faveur ou de l'existence d'un tel poste à cette époque. Par défaut, l'absence des autres membres laisse une large place qu'investit Bouche, membre le plus impliqué dans les affaires du comité sous la Constituante.
- 15 Quand le Comité des décrets de la Législative règle sa nouvelle organisation¹³, les méthodes de travail du précédent comité sont tout de suite critiquées. Si les nouveaux membres se montrent assez vagues quant au contenu de leurs reproches, ils souhaitent cependant remédier au manque de régularité des réunions, de concertation et de compte rendus des délibérations. Autant d'éléments qui sont présents à leur esprit et qu'ils veulent réformer.
- 16 Les deux secrétaires-commis, Bar et Béhaigne, assument par contre une grande partie du travail du Comité des décrets. Les enregistrements qu'ils effectuent dans les différents registres liés à la surveillance des décrets et à la réception de la correspondance, montrent leur régularité dans l'accomplissement des fonctions du comité. Un registre

sert à consigner les lettres adressées au garde des sceaux et les réponses faites suite aux réclamations des municipalités concernant des décrets qu'elles n'ont pas reçus. Dans un deuxième, sont consignés les décrets, proclamations et lettres patentes qui sont collationnés sur les procès-verbaux originaux. Cette opération se fait sous la surveillance de l'archiviste et dans ses locaux. En tant que garde des Archives nationales c'est lui qui est à même de garantir l'authenticité des expéditions sur parchemin des décrets qu'il conserve ; à ce titre il signe quotidiennement chacun des états des décrets collationnés dressés à partir de ces originaux. Le dernier registre contient la copie des réponses que les députés, membres du comité, rédigent suite à des demandes de décrets qui leur sont réclamés¹⁴. Toutes les minutes de la correspondance échangées avec le ministre de la justice et de l'intérieur sont également conservées en une suite ininterrompue avec la correspondance de la Législative. Du fait du droit de contrôle sur le ministère de la justice pour ce qui tient à la sanction, les secrétaires-commis se rendent aussi régulièrement dans les bureaux du ministre pour suivre l'expédition des décrets et consulter les deux registres de sanction qui y sont tenus l'un sur les décrets présentés à la sanction et l'autre plus spécialement sur les décrets concernant les ventes des domaines nationaux¹⁵.

L'accumulation des compétences sous la Législative

Une organisation précise

- 17 Un des premiers soins des nouveaux députés élus à la Législative est d'uniformiser le fonctionnement de chacun de ses comités en imposant un même modèle d'organisation. L'une des dispositions du décret du 23 octobre 1791, relatif à la remise aux comités des papiers déposés par leurs prédécesseurs aux Archives nationales, impose de déterminer le lieu, le jour et l'heure où ils se réuniront et également de tenir deux registres, l'un présentant le résultat de leurs délibérations, l'autre enregistrant toutes les pièces qui leur sont adressées.
- 18 Le comité, reconduit dans ses fonctions, a été entièrement renouvelé en conséquence de l'interdiction faite aux constituants de se présenter à la Législative. Le nombre des commissaires est porté à huit : Girod, d'Ameron, Gaubert, Bernard, Poisson, Jouffret, Mouisset et Pontard. Ils élisent à la majorité relative Pontard comme président et deux secrétaires Mouisset et Girod. En remédiant aux méthodes incertaines de travail de la Constituante, les membres du comité tiennent régulièrement leurs séances le soir vers 6h ou 7h après celles de la Législative, sans pour autant fixer les jours de la semaine où ils se réunissent. Ils enregistrent leurs comptes rendus dans un registre qui couvre l'ensemble de la période. Y sont aussi enregistrés les rapports lus en séances, les arrêtés adoptés, les lettres envoyées ou reçues. Chaque séance commence par la lecture du procès-verbal de la séance précédente, qui est ensuite adopté. De plus le comité tient scrupuleusement à jour le registre d'enregistrement des correspondances échangées avec ses principaux partenaires institutionnels à savoir les ministres de la justice, de l'intérieur et les grands procureurs de la Haute-Cour nationale.
- 19 L'organisation interne du comité en ce qui concerne les procédures d'expédition, de sanction et d'envoi des décrets, reçoit une réglementation précise et dirigiste. Ce souci d'efficacité se manifeste dans un décret du 12 novembre 1791 de 9 articles, loin de la brièveté du décret fondateur de la Constituante¹⁶. Le comité reçoit d'abord l'envoi de la note des décrets de la veille que lui adresse le secrétariat de l'Assemblée par

l'intermédiaire du secrétaire du bureau des procès-verbaux (article 1). Il reçoit aussi deux expéditions des décrets du bureau des procès-verbaux après que le secrétariat de l'Assemblée ait dressé la minute du procès-verbal des séances, lu et adopté (article 2 et 3). A partir de ces deux expéditions, le comité les collationne et les rectifie si nécessaire et les fait passer au président pour la présentation au roi (article 4). Une des expéditions reste au Comité des décrets, la seconde est envoyée au ministre de la justice par l'intermédiaire des commissaires en charge de la sanction. Suit le passage au bureau du sceau, puis l'original authentique de la loi est déposé aux Archives nationales. Le garde des Archives l'adresse au Comité des décrets pour qu'il soit, à nouveau, collationné d'après la minute conservée par le comité, puis l'original retourne aux Archives nationales (article 5 et 6). Le Comité des décrets va recevoir deux autres documents : la note de la loi sanctionnée adressée par le ministre de la justice au secrétariat de l'Assemblée qui la dépose au comité (article 7) et, la copie de la note des envois faits par le ministre de la justice aux municipalités et aux autres ministres. En dernier lieu, le ministre de l'intérieur lui envoie un état journalier des lois promulguées la veille (article 8). Le décret s'applique également aux décrets déjà rendus et antérieurs à ce décret (article 9).

- 20 On a donc six passages par le Comité des décrets : l'information de l'adoption du décret, le décret lui-même avant la sanction, le décret sanctionné, l'information que la sanction a été effectuée, l'information de l'envoi aux autorités, l'information sur la promulgation. Le décret du 12 novembre place le comité en garant de l'authenticité des décrets par la double collation qu'il effectue, d'abord sur l'expédition des décrets dont il garde un exemplaire, puis sur l'original authentique de la loi après qu'elle ait été sanctionnée, scellée et déposée aux Archives nationales. Il se substitue au garde des Archives dans ce rôle. Il assure de plus, toujours cette surveillance de l'exécution de la loi et de la promulgation par la copie de la note de la sanction venant du ministre de la justice, surveillance également de l'envoi aux ministres et aux municipalités par l'état de promulgation du ministre de l'intérieur. Cette organisation place le Comité des décrets en tant qu'institution centralisatrice de la diffusion des décrets, avec un droit de regard sur l'ensemble des étapes qui suivent l'adoption des décrets par l'Assemblée et son passage au bureau des procès-verbaux. Les besoins d'efficacité administrative vont l'amener progressivement à étendre encore ses compétences sur le bureau des procès-verbaux d'une part, et sur le bureau des secrétaires de l'Assemblée d'autre part.

Perte d'autonomie du bureau des procès-verbaux et du secrétariat de l'Assemblée

- 21 Une des clefs de la réussite des opérations du Comité des décrets réside dans l'amélioration des procédures effectuées en amont au bureau des procès-verbaux de l'Assemblée nationale. Lors de la séance du 1^{er} mai 1792, le Comité des décrets décide d'intervenir à ce niveau¹⁷. Il nomme deux de ses commissaires pour l'inspection du bureau des procès-verbaux et aussi pour la surveillance des commis expéditionnaires qui y travaillent. Quelques jours plus tard, le 21 mai, les deux commissaires aux procès-verbaux, présentent leur rapport analysant la situation sur « l'organisation du bureau des procès-verbaux, sur les moyens de l'améliorer et sur la nécessité de s'en occuper afin non seulement de faire disparaître le retard qu'éprouve l'ordre à mettre dans les procès-verbaux arrivés mais encore d'y établir une suite d'opérations correspondantes et qui offrent un ensemble propre à éviter la confusion qui pourrait résulter de l'organisation

actuelle »¹⁶. Le bureau reste rattaché au Comité de l'inspection de la salle, mais il est mis sous l'autorité du Comité des décrets qui récupère ses fonctions. Le comité fait enregistrer cette nouvelle organisation par la Législative le 24 mai 1792¹⁸.

- 22 Le comité réorganise ses propres missions en faisant passer certaines de ses fonctions au bureau des procès-verbaux, sans qu'elles ne cessent d'être sous sa surveillance. Le bureau est divisé en cinq sections, la 1^{ère} et la 4^{ème} bénéficient de compétences nouvelles. La 1^{ère}, la section de la sanction, est chargée de la double expédition des décrets, leur collation étant aussi effectuée sur place par les commissaires des procès-verbaux, issus du comité. La copie qui était envoyée par le ministre de la justice, est maintenant dressée par la 1^{ère} section de la sanction en même temps que la collation des deux expéditions. La 4^{ème}, section de l'expédition des procès-verbaux, envoie directement l'une des deux expéditions collationnées aux Archives nationales. L'autre exemplaire qui était avant conservé par le comité, reste au bureau des procès-verbaux où l'ensemble des expéditions est relié sous forme de registres.
- 23 Le Comité des décrets renforce son autorité sur le bureau des procès-verbaux en assurant la nomination de l'ensemble du personnel des secrétaires-commis. Il ne s'agit pourtant pas d'un renouvellement intégral, la plupart étant déjà présents sous la Constituante. Le décret du 1^{er} juin 1792 assoit la légitimité du comité sur le bureau en les renommant sur leur poste, créant par ce procédé leur dépendance par rapport au comité. De plus la tutelle du comité est d'autant plus affirmée qu'il s'agit d'une nomination provisoire, chacun devant la voir confirmer dans un délai d'un mois. La présence des secrétaires-commis du bureau des procès-verbaux doit ainsi tout au comité.
- 24 Les événements du 10 août 1792 vont permettre d'étendre les compétences du comité sur le secrétariat de l'Assemblée. L'exécution rapide des décrets adoptés est essentielle dans ces circonstances. En l'absence du roi, la promulgation est assurée par le Conseil exécutif provisoire qui se plaint du retard pris par l'envoi des décrets, retard qui n'est pas compatible avec leur urgence. Depuis le décret de création du 21 novembre 1791, les secrétaires du bureau de l'Assemblée nationale devaient dresser chaque jour une note des décrets rendus pour la passer le lendemain au Comité des décrets par l'intermédiaire du bureau des procès-verbaux. Mais jusqu'en août 1792, ceci ne sera pas exécuté. Parmi les mesures qui figurent dans le décret du 9 septembre 1792, relatif à la correspondance du Comité des décrets avec les corps administratifs et les tribunaux pour l'envoi et la réception des lois¹⁹, le Comité des décrets doit mettre en place au secrétariat de l'Assemblée deux de ses commis qui y resteront pendant le temps des séances. Pour rendre la procédure plus rapide, ils recevront directement les rapports des mains des rapporteurs et les présenteront aux secrétaires qui en prendront note sur le procès-verbal. Si les décrets sont urgents, ils les expédieront sur le champ et rapporteront ensuite les minutes au secrétariat. Ce décret est mis en application le même jour après son enregistrement par le Comité des décrets.
- 25 A la fin de la Législative, la place occupée par le comité dans la surveillance de la circulation des décrets après l'étape du vote par l'Assemblée est donc prééminente. L'ensemble des fonctions du bureau des procès-verbaux et une partie de celles du secrétariat de l'Assemblée ont été transférés au profit du comité, modifiant sensiblement les rapports entre les différents services internes au corps législatif.

Les étapes de la surveillance de l'exécution des lois

- 26 Le Comité des décrets a pour tâche principale de s'assurer de l'exactitude des décrets envoyés et de leur expédition. Un ensemble législatif en fixe les différentes étapes. Mais entre la description de la procédure telle qu'elle est détaillée dans les décrets et la pratique, le système a souffert de quelques failles.
- 27 En ce qui concerne les relations du Comité des décrets et du secrétariat de l'Assemblée, on a vu qu'il a fallu la chute du roi pour permettre au Comité des décrets d'intervenir dans le fonctionnement du secrétariat. Les autres étapes sont assurées avec plus de régularité. Le Comité des décrets reçoit les expéditions destinées à la sanction pour les collationner sur la minute. La collation est ensuite présentée au président de l'Assemblée qui juge du fond, et au commis des procès-verbaux qui en vérifie la forme. Les commissaires de la sanction, au ministère de la justice, reçoivent l'expédition et remettent au comité une note datée du jour où les décrets sont présentés au roi. Quand le décret a été sanctionné ou accepté, une minute est conservée aux Archives du sceau de la Chancellerie, et après la formalité du sceau, une expédition des décrets sanctionnés est déposée aux Archives nationales. Après le 10 août 1792, le ministre de la justice présente directement les décrets au bureau du sceau. Le comité doit collationner l'expédition sur la minute de cette expédition, mais si cette procédure est suivie, ce dernier point ne sera pas exécuté.
- 28 Irrégulièrement, le comité reçoit du ministre de la justice, une note des décrets sanctionnés ou acceptés par le roi. Une fois les décrets promulgués, il reçoit également un état des décrets adressés aux ministres et aux corps administratifs, une fois que ces derniers ont adressé l'accusé de réception au ministre de la justice.
- 29 Le comité, en concertation avec le garde des Archives nationales, doit dresser la collection des décrets rendus par l'Assemblée nationale constituante. L'imprimerie transmet au comité tous les procès-verbaux. Le comité se rend dans les bureaux du ministre de la justice pour consulter son registre d'enregistrement des lois où sont consignés les destinataires et les dates des envois et vérifier si l'envoi du décret, qu'un corps administratif se plaint de ne pas avoir reçu, a bien été envoyé, avant d'en faire la réponse. A noter que s'il s'agit de particuliers réclamant des décrets, les commissaires du comité ne sont pas autorisés à leur répondre directement ; le commis en chef doit rédiger un avis leur recommandant de s'adresser directement à l'autorité concernée.

L'aliénation des biens nationaux

- 30 Sous la Constituante, le Comité des décrets avait reçu une nouvelle compétence avec la collation des décrets des procès-verbaux. Ces corrections auraient dû concerner également les décrets d'aliénation des biens nationaux, mais cette mesure sera imparfaitement assurée. Le 28 février 1791, la Constituante adopte un décret mettant les rapporteurs du Comité d'aliénation dans l'obligation de vérifier les erreurs qui ont pu se glisser dans les décrets, avant que ceux-ci ne soient expédiés. La vérification doit se faire par collation des expéditions de ces décrets en présence d'un secrétaire et d'un membre du Comité des décrets, ce dernier devant parapher tous les renvois. Du fait de la mauvaise application de cette décision, les décrets d'aliénation échapperont à la vérification du Comité des décrets.

- 31 Au début de la Législative, cette nécessité est toujours d'actualité. Il importe que les erreurs soient corrigées pour que les municipalités, qui ont fait des soumissions pour l'acquisition de biens nationaux, ne subissent pas de pertes importantes, que la vente des biens ne prenne pas de retard et que la nation ne soit pas lésée. Ces erreurs concernent tant les minutes que les décrets d'aliénation et les états qui y sont joints. Le décrets du 26 août 1791 sur les biens nationaux, en transférant les compétences du Comité d'aliénation au pouvoir exécutif, permet de trouver une solution par la simplification administrative induite. Les documents produits sont transférés aux Archives nationales - ce qui permet, en principe, au Comité des décrets d'opérer plus facilement les corrections nécessaires.
- 32 Fort de ses nouvelles compétences, le rôle du ministre de la justice va être déterminant dans la recherche d'une solution. Le 10 septembre 1791, Duport, ministre de la justice, avait sollicité Bouche, au sein du Comité des décrets, et Camus, garde des Archives nationales, pour préparer un projet de décret visant à réformer le fonctionnement de la collation des actes liés à la vente des biens domaniaux. Après avoir examiné les minutes originales et les originaux authentiques des lois qui sont déposés aux Archives du sceau, Duport, s'est rendu compte qu'il manquait un assez grand nombre de minutes de décrets rendus par l'Assemblée nationale entre 1789 et 1790, que la majeure partie de ces minutes présentait des irrégularités qui les frappaient de nullité, soit parce qu'elles ne portaient pas de date de sanction, soit parce qu'elles n'étaient pas revêtues de la signature du ministre. Cette question intéresse son service mais aussi les Archives nationales à qui le ministre de la justice adresse les originaux authentiques en parchemin et, bien sûr, le Comité des décrets. Il leur demande donc de se concerter pour élaborer un projet de décret, mais celui-ci ne voit pas le jour.
- 33 A la fin de la Législative, encore une fois à l'initiative du ministre de la justice, relayée par Camus et Poisson, commissaire au Comité des décrets, ils élaborent un projet de décret pour régler le problème toujours présent de la lenteur de la collation des décrets relatifs aux municipalités qui ont acheté des biens nationaux afin qu'elles profitent du 16^{ème} auquel elles ont droit sans attendre que cette collation soit achevée. Cette question sera renvoyée par l'Assemblée au Comité de l'extraordinaire des finances et l'aspect financier en sera réglé, mais l'aspect organisationnel ne trouvera pas d'issue avant la fin de la session. Les retards continueront à s'accumuler imposant un suivi administratif permettant de réduire le plus possible les erreurs.
- 34 Le Comité de l'aliénation transmet les états des biens nationaux acquis au ministre de la justice. Mais ces états contenant trop d'erreurs de calcul ou trop d'irrégularités, certains n'étant pas signés, le ministre de la justice ne peut faire les expéditions aux municipalités sans que les documents soient vérifiés. Deux secrétaires-commis du Comité des décrets sont affectés à la collation des expéditions, bientôt rejoints par un secrétaire supplémentaire, jusqu'à atteindre ponctuellement cinq employés avant de se stabiliser à quatre. Ils sont installés dans les locaux des Archives nationales où sont conservées les doubles minutes sanctionnées déposées par la Chancellerie, placées sous la surveillance d'un commissaire nommé par le Comité des décrets. Les erreurs sont parfois en nombre si important que le commissaire du comité et ses commis doivent avoir recours au procès-verbal des experts, qui ont fait l'estimation de la valeur du bien avant sa vente, pour savoir lequel, entre la minute de sanction et l'état du Comité d'aliénation, est correct. A défaut, ils recourent à l'état dressé par les municipalités soumissionnaires et approuvé par les directoires, pièce également déposée aux Archives nationales. Il y a donc plusieurs documents à vérifier. Chacun des quatre secrétaires-commis en prend un : l'un a le

procès-verbal, un autre l'état dressé par la municipalité, un troisième la minute de sanction et le dernier celle du Comité d'aliénation. Les commis notent à la plume les corrections en comparant les pièces les unes aux autres. Le commissaire du Comité des décrets paraphent les quatre documents en les comparant au procès-verbal des experts.

- 35 Ensuite la collation de la minute de sanction et de l'expédition est effectuée sur le même procès-verbal. Trois personnes concourent à la collation elle-même. Pendant ce temps, le quatrième commis est employé à faire l'erratum qui doit accompagner l'expédition venant de la Chancellerie, quand elle est renvoyée au ministre de la justice avec la minute de sanction paraphée par le commissaire du Comité des décrets. Les bureaux de la Chancellerie demeurent chargés de transcrire en entier, à partir de l'erratum, l'expédition corrigée ou d'en gratter les seules erreurs. Ce quatrième commis dresse aussi l'erratum de la minute qui reste au Comité des décrets. Les errata sont consignés dans un registre²⁰. L'erratum est envoyé au bureau des procès-verbaux de l'Assemblée nationale qui doit rendre les minutes conformes aux corrections paraphées par le commissaire du comité. Ce dernier signe les actes de rectification. Il tient également, de façon périodique, un état des décrets collationnés.
- 36 Les expéditions corrigées sont renvoyées au ministre de la justice qui les adresse ensuite à Amelot, commissaire du roi auprès de la caisse de l'extraordinaire, pour que ce dernier les expédie aux municipalités qui ont acquis des biens nationaux et exiger d'elles le paiement des annuités ou les premiers paiements dont elles doivent s'acquitter. Cette procédure permet de réduire les risques de préjudices pour la nation ou pour les municipalités. A la fin de la Législative, cependant, ce travail très lent a pris beaucoup de retard malgré son apparente efficacité. Poisson, reconduit au Comité des décrets de la Convention, note lors de leurs premières sessions qu'il reste plusieurs caisses de décrets à vérifier.

Un centre de correspondance unique pour les mises en accusation

- 37 Deux décrets successifs vont lui attribuer un rôle de premier ordre dans le processus d'élaboration des mises en accusation auprès de la Haute-Cour nationale d'Orléans créée par la Constitution du 3 septembre 1791²¹.
- 38 Le 27 janvier 1792, le député Goujon demande à l'Assemblée d'établir « un centre de correspondance unique » pour le suivi des affaires liées à la Haute-Cour, en nommant trois commissaires « spécialement chargés de correspondre, sous les ordres de l'Assemblée, avec les grands procureurs, et à qui seront attribués tant les lettres et pièces relatives à tout ce qui pourra intéresser la poursuite des crimes que les renvois ci-devant faits aux différents comités »²². Le décret adopté attribue cette compétence, en apparence de façon surprenante, au Comité des décrets. Depuis 1790, il entretient effectivement une importante correspondance avec les corps administratifs de la nation, lui conférant ainsi une autorité en la matière, mais il n'est pas le seul dans ce domaine. Cette nouvelle attribution lui revient également puisqu'il s'agit *in fine* d'assurer l'envoi des décrets d'accusation. Mais dans ce cas, ses missions vont largement déborder la seule surveillance de l'envoi des décrets. Il va prendre en charge l'ensemble de la procédure présidant à la préparation des décrets avant même leur adoption et leur envoi. Les besoins administratifs consécutifs à l'envoi des décrets, des actes et des pièces d'accusation à la Haute-Cour confèrent une fonction centrale au comité.
- 39 Dès le lendemain de l'adoption de ce premier décret, Mouysset, membre du Comité des décrets, fait adopter par l'Assemblée son projet d'élargissement des fonctions du comité

en précisant l'organisation à établir avec la Haute-Cour nationale. Les pièces permettant d'appuyer l'accusation et qui sont déposées aux Archives nationales lui seront remises (article 1). En effet, entre le moment de la création de la Haute-Cour et les dates des 27 et 28 janvier, les pièces liées aux décrets d'accusation ont été déposées aux Archives. Le comité entretiendra une correspondance avec la gendarmerie nationale pour faire parvenir les pièces et actes d'accusation aux grands procureurs qui siègent à la Haute-Cour (article 2). Le comité présentera à l'Assemblée les actes non encore rédigés et les enverra après leur approbation par l'Assemblée (article 3).

- 40 Au fur et à mesure, ce travail prend une part considérable dans l'emploi du temps du comité, entre la recherche des pièces d'accusation déposées aux Archives ou détenues par d'autres comités ou par les ministères, et la rédaction des actes eux-mêmes, dont les commissaires du Comité des décrets assurent l'élaboration. Lors de leurs séances, l'ensemble des membres du comité désigne celui d'entre eux qui sera chargé de rédiger l'acte d'accusation. Le comité prend alors contact avec les comités et les ministères, par correspondance ou en se rendant sur place, pour collecter les pièces d'accusation nécessaires. Une fois l'acte rédigé, le rapporteur le présente en séance. Les membres du comité peuvent discuter, modifier son contenu lors de la délibération, avant de l'accepter. Ce même rapporteur le présente ensuite à la Législative qui adopte alors le décret d'accusation.
- 41 Le commandant de gendarmerie vient au comité retirer les documents, pièces et décrets d'accusation, pour les transmettre aux grands procureurs de la Haute-Cour. Les premières fois donnent lieu à une séance extraordinaire solennelle, mais très vite l'augmentation du nombre des transferts fait qu'ils ont lieu en séance ordinaire, jusqu'au moment où, à partir du 13 juin 1792, devenues une opération administrative courante, les remises des documents à la gendarmerie ne sont plus reportées au procès-verbal des séances du Comité des décrets.
- 42 La correspondance avec les grands procureurs est aussi très volumineuse, puisqu'elle concerne tous les sujets liés aux actes d'accusation mais aussi tout ce qui relève de l'organisation interne de la Haute-Cour depuis son emplacement jusqu'aux gratifications de leurs employés. Toute la correspondance de la Haute-Cour transite par le Comité des décrets qui assure sa transmission aux autres institutions destinataires, Assemblée nationale ou comités. C'est le Comité des décrets qui rédige leurs réponses. Conséquence de ce travail considérable, le 1^{er} juin 1792, le comité nomme par arrêté deux de ses membres pour se consacrer uniquement à la correspondance et préparer les projets de réponses. Les envois aux grands procureurs sont présentés en séance à l'ensemble du comité avant leur départ. Trois commis du Comité des décrets mettent à jour deux registres, l'un consacré à l'enregistrement de la correspondance du comité vers les grands procureurs, l'autre pour l'enregistrement de la correspondance émanant des grands procureurs²³, chaque courrier étant intégralement retranscrit.
- 43 La Haute-Cour de justice va cesser ses fonctions avec le début de la Convention, mais le Comité des décrets va conserver la rédaction des actes d'accusation des tribunaux qui la remplacent, jusqu'au transfert de cette compétence à la Commission des six créée le 15 mars 1793. La seule modification tient à la collaboration que le comité établit avec d'autres comités pour rédiger conjointement les actes d'accusation. De même, toutes les autres fonctions initiées sous la Législative connaissent une continuité sous la dernière législature.

La Convention, le temps de la maturité

La centralisation autour du Comité des décrets, un outil d'administration moderne

- 44 Le 2 octobre 1792, la Convention nationale arrête que le Comité des décrets aura neuf membres, soit un de plus par rapport à la Législative. Le 11 octobre sont nommés, Poisson, seul à être reconduit dans ce comité, Lemoine (Manche), Forestier, Cazeneuve, Laloy, Mauduyt, Borie, Albouys, La Boissière. Nouveauté de cette législature et qui concerne l'ensemble de ses comités, des suppléants sont également nommés : Bissy, Soullignac, Cochon de Lapparent, Vernerey, Drulhe, Dupuis²⁴.
- 45 Dès la première séance du Comité des décrets, le 18 octobre 1792, la réunion au bureau des procès-verbaux est mise en délibération. « Attendu la connexité de leurs travaux [...] on ne tarda pas à s'apercevoir que ses relations habituelles l'unissaient plus étroitement au Comité des décrets » plutôt qu'aux commissaires de la salle. Le regroupement en un seul comité est accepté. Il est formé de deux sections « dont l'une surveillerait sans interruption les procès-verbaux, correspondance et renvoi »²⁵ et l'autre garderait sa compétence sur les décrets. Le 24 octobre 1792, la Convention confirme l'arrêt en adoptant leur réunion.
- 46 L'Assemblée confirme aussi son rapprochement avec le secrétariat du corps législatif. Dans le décret du 3 octobre 1792 sur le mode d'impression et de distribution des décrets, un des secrétaires-commis du secrétariat est détaché de ce service pour être placé sous la responsabilité du comité pour rédiger les décrets, tout en restant sous la surveillance des autres secrétaires pendant le cours des séances. Ce secrétaire doit ensuite les passer rapidement à l'impression. La délibération du comité du 3 novembre 1792 et son arrêt du 1^{er} février 1793 renforcent ce dispositif pour reconduire une disposition établie sous la Législative : deux de ses commis sont désignés pour prendre note des décrets en assistant à tour de rôle à toutes les séances de l'Assemblée. Les décrets après avoir été imprimés et transmis au Comité des décrets, sont envoyés au Conseil exécutif provisoire qui, au moment de leur publication, renvoie les décrets de la Convention et les actes du pouvoir exécutif aux Archives nationales et au Comité des décrets. Le Conseil exécutif provisoire transmet les décrets aux corps administratifs et aux tribunaux. Nouvelle compétence du Comité des décrets, c'est lui qui assure alors l'impression des actes adoptés par le Conseil exécutif et les distribue aux députés. Deux commissaires du comité doivent aussi surveiller l'envoi et les accusés de réception des décrets, et la signature de toutes les lettres nécessaires. Après un relâchement dans l'application de cet arrêté, la Convention va intervenir à la demande même de ses secrétaires. Ceux-ci se plaignent de la façon dont les décrets sont présentés à leur signature sans qu'ils puissent en vérifier l'exactitude. Aussi le 3 avril 1793, la Convention décrète que le Comité des décrets nommera deux de ses commissaires pour collationner à la minute les décrets qui ne pourront être présentés à la signature du bureau sans avoir été visés par l'un de ces commissaires. Autre élément de contrôle, depuis le décret du 15 octobre 1792, les corps administratifs doivent envoyer des états hebdomadaires certifiés des décrets reçus au Comité des décrets. Cet état des lois doit contenir : « 1° la date de l'envoi et de la réception de chacune des lois, 2° la date des lettres par lesquelles ils en auront accusé la réception aux ministres, 3° enfin, la date

des envois qu'ils en auront fait eux-mêmes aux directoires de districts, pour être, par ceux-ci faits aux municipalités »²⁶.

- 47 La précision de cette procédure ne permet pas de supprimer entièrement les retards dont on trouve encore de nombreuses plaintes dans les débats de l'Assemblée. De plus, elle ne règle pas les dysfonctionnements induits par les activités des autres comités. Ainsi, le 9 nivôse an II (29 décembre 1793), Monnel, l'inspecteur aux procès-verbaux du Comité des décrets rend compte du fait que différents comités envoient fréquemment des commis à la section des procès-verbaux pour s'emparer des décrets au fur et à mesure qu'ils sont rendus. L'expédition en est retardée et, de plus, certains décrets se trouvent ainsi perdus. Par conséquent, le même jour, un décret de la Convention est nécessaire pour que la minute des décrets de la veille soit immédiatement remise au bureau des procès-verbaux. Aucun décret ne pourra être imprimé avant qu'il n'ait été collationné par les inspecteurs aux procès-verbaux.
- 48 La Convention va renforcer le rôle central du comité dans la surveillance de l'envoi des décrets, dans le contrôle de son exactitude, dans l'encadrement des activités du bureau des procès-verbaux et de son secrétariat, en complétant ses fonctions par la reconnaissance de son travail de regroupement des sources du droit. Sous la Constituante, les Archives nationales et le Comité des décrets sont les deux services où aboutissent les décrets adoptés. Très tôt, ces deux services se mettent à constituer des collections de décrets, surtout pour répondre au besoin de connaissance interne à l'Assemblée qui doit disposer à portée de main de l'intégralité des décrets rendus en une suite continue. Depuis le 26 octobre 1789, les Archives tiennent une table chronologique des minutes officielles des décrets et actes émanés de la représentation nationale dont le ministre de la justice assure le dépôt. Cette collection ne concerne donc que les décrets sanctionnés ou acceptés. Au début de la Législative, Giraud, premier secrétaire-commis en chef du Comité des décrets, a commencé une table alphabétique chronologique plus large que celle des Archives, puisqu'elle concerne tous les décrets, proclamations et arrêtés de la Constituante. La Convention va attacher une grande importance à la continuité de ces travaux. Le 31 juillet 1793, elle approuve le travail entrepris par Giraud, l'autorise à le continuer pour ce qui n'aurait pas été enregistré concernant les décrets, proclamations et arrêtés de l'Assemblée constituante et à poursuivre avec ceux de l'Assemblée législative et de la Convention nationale. Le décret du 8 nivôse an II (28 décembre 1793) confirme la nécessité de continuer cette table et de plus, il en ordonne l'impression et la distribution pour en assurer ainsi une diffusion plus large que la seule enceinte du corps législatif. La table des décrets du comité est une réponse à un besoin de centralisation des décrets propre à toute administration moderne²⁷, telle qu'elle est en train de se mettre en place sous la Convention.
- 49 Le pas vers une diffusion à grande échelle va être rapidement franchi. La Législative avait déjà créé le 3 septembre 1792, par l'intermédiaire de sa commission de correspondance, le *Bulletin national* pour diffuser ses décrets et les discours des députés à l'ensemble de la nation²⁸. Les besoins de diffusion vers les corps administratifs vont amener la Convention à initier une nouvelle forme d'envoi en créant la première publication officielle de la loi. Le décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793) crée le *Bulletin des lois de la République*, recueil officiel des lois, et le 25 prairial an II (13 juin 1794), la Convention charge le Comité des décrets d'en commencer l'impression. Le 26 messidor an II (14 juillet 1794) le comité, assemblé en séance, adopte un arrêté organisant un bureau de surveillance de l'envoi du nouveau *Bulletin des lois*. Après l'envoi du *Bulletin* par l'Agence des lois, les autorités

constituées doivent adresser par décade au Comité des décrets un état certifié des *Bulletins* déjà reçus. Le suivi de cette correspondance est très large et s'étend au tribunal de cassation, au tribunal révolutionnaire, aux administrations et tribunaux de districts, à la municipalité et aux tribunaux d'arrondissements de Paris, aux comités révolutionnaires, aux sections et comités civils, aux comités de surveillance, aux juges de paix. Le comité est bien ce centre de correspondance unique ambitionné par la Législative mais il est aussi un instrument de centralisation administrative qui permet à la Convention d'atteindre toutes les institutions et autorités²⁹.

Le remplacement des députés absents, démissionnaires ou mis en accusation

- 50 La permanence de l'Assemblée fait partie des grands principes de 1789. La Législative ajoute l'exigence de présence de 200 députés au moins pour pouvoir discuter un projet de décret. Fin 1792, la situation de la nation impose que tous soient présents. Le 4 décembre 1792, un débat s'engage à la Convention sur l'importance de la réunion de l'ensemble des députés et sur la nécessité de rappeler tous ceux qui sont en congés. La Convention ordonne que tous les députés encore éloignés la rejoignent sous une quinzaine. Ils sont tenus de se faire inscrire aux Archives nationales où est conservé le registre des inscriptions des députés. Le cas échéant, la Convention demande au Comité des décrets d'appeler leurs suppléants pour les remplacer. Tout au long de la période où siège cette Assemblée, sous l'impulsion soit de la Convention soit du comité, un ensemble de décrets va être adopté sur l'appel des suppléants, cette mission prenant une importance de plus en plus grande dans les travaux du comité. La fonction peut paraître étrangère aux compétences du comité. Cependant, en regardant la procédure administrative nécessaire à l'application du décret, il s'agit encore, dans un premier temps au moins, de surveiller et de s'assurer que les décrets appelant les suppléants sont bien envoyés dans leurs départements. Mais l'accélération des événements va lui conférer de fait une position particulière dans la gestion des députés démissionnaires, décédés ou en état d'arrestation, mission entre administration des absences et surveillance des personnes.
- 51 La Convention après avoir entendu le rapport présenté par Laloy, membre du Comité des décrets, l'autorise le 5 février 1793 à appeler les suppléants des députés qui sont morts ou qui ont donné leur démission, et à écrire à ceux qui sont absents pour congés dont le terme serait expiré, pour connaître les motifs de leur retard afin d'en rendre compte à la Convention. Pendant les jours qui vont suivre, le comité va consacrer plusieurs de ses séances à l'organisation de cette fonction. Ce qui lui permet de présenter et de faire adopter par l'Assemblée, le 27 mars 1793, un décret de 5 articles consacré aux procédures prévues pour donner une plus grande efficacité à leurs travaux. Les députés obtenant un congé sont tenus de notifier au Comité des décrets les dates de départ et de retour (article 1) qui sont notées sur un registre dont une copie certifiée des déclarations est envoyée au bureau des mandats (article 2). Les députés encore absents devront notifier leur retour au comité (article 3) et s'ils ne sont pas revenus dans un délai de 3 semaines ils devront démissionner et leurs suppléants seront alors appelés (article 4). Ceci ne s'applique pas aux députés qui pourront justifier leur absence et dont la recevabilité du motif sera jugée par la Convention.
- 52 A la suite de l'interdiction des congés, contenue dans le décret de la Convention du 6 juin 1793, le Comité des décrets est chargé de rappeler tous les membres encore absents.

L'Assemblée précise le 25 juin 1793 que le Comité des inspecteurs de la salle doit communiquer au Comité des décrets la liste des députés absents sans cause pour appeler les suppléants. Par la suite, le comité vient à la barre de la Convention toutes les fois où un député a besoin d'être remplacé, pour présenter un rapport sur son suppléant. La Convention prend alors un décret qui statue sur son admission.

- 53 Quand le rapide remplacement des députés absents n'est plus la seule préoccupation de la Convention, mais qu'il s'agit aussi de vérifier le civisme des suppléants avant de les admettre et d'écarter les traîtres à la patrie, l'Assemblée adopte la proposition de Couthon du Comité de salut public le 19 germinal an II (8 avril 1794). A partir de cette date, les rapports pour l'admission des suppléants sont rédigés conjointement par le Comité de salut public, le Comité de sûreté générale et le Comité des décrets. On est passé de l'appel des suppléants à la surveillance des personnes. Cependant ce fonctionnement collégial ne survivra pas à thermidor an II. Le 7 fructidor an II (24 août 1794), Monnel du Comité des décrets fait remarquer que l'importance prise par le Comité de salut public entrave le bon fonctionnement de la procédure d'admission des suppléants. En profitant de l'affaiblissement de fait des Comités de salut public et de sûreté générale, le Comité des décrets fait voter par la Convention, le même jour, un décret qui lui permet de se libérer de ses liens avec ces deux comités. Ainsi le 11 fructidor an II (28 août 1794), la Convention charge le Comité des décrets de contrôler que le Comité de salut public a bien rappelé les commissaires de la Convention et que ceux-ci ont le cas échéant renoncé à leur poste s'ils ne sont pas revenus dans la quinzaine³⁰. Les commissaires doivent au préalable être informés de l'existence de ce décret et du fait qu'ils ont été rappelés. Le Comité de salut public communiquera donc au Comité des décrets la liste des députés en mission pour qu'il leur adresse les décrets les concernant. Le lendemain, cette mesure est étendue aux représentants du peuple en mission auprès des armées ou à l'intérieur de la République, et le Comité des décrets devra constater leur retour.

Le Comité des décrets, procès-verbaux ... et archives

- 54 Si le Comité des décrets acquiert plus d'indépendance sous la Convention thermidorienne, les événements de thermidor an II vont aussi avoir pour conséquence de lui accorder des compétences plus larges.
- 55 Le corps législatif se lance dans de longs débats sur la réorganisation des comités. En ce qui concerne le Comité des décrets, après les discussions des séances des 14, 23, 26 et 28 thermidor an II (1er, 10, 13 et 15 août 1794), les députés adoptent le décret de création du 7 fructidor an II (24 août 1794). Le comité, partiellement renouvelé, est composé de 16 membres : Lofficial, Monnel, Lehault, Cormilleau, Hubert, Auger, Gomaine, Mouysset, Bouguyot, Danjou, Enjubault, Vinet, Cordier, Batellier, Maigen, Viquy³¹. Ce nombre est à l'image de l'élargissement ses attributions : la première section est compétente sur la surveillance des archives de la Convention et du sceau de la République, la seconde section sur la surveillance de la rédaction des procès-verbaux, de l'expédition des décrets, de l'impression, de la publication et de l'envoi des lois. Il devient le Comité des décrets, procès-verbaux et archives. C'est véritablement la consécration des compétences du comité.
- 56 Cette évolution est concomitante de la législation que la Convention nationale met en place en ce qui concerne le triage des archives domaniales et judiciaires. L'impact de la vente des biens nationaux avait démontré la nécessité pratique d'une centralisation de la

documentation sur laquelle les aliénations s'appuient. De ce fait, il est important pour éviter la perte ou la soustraction des documents de créer un rapport de subordination et de surveillance à un dépôt central qui les contiendrait toutes. La Constituante avait bien adopté un décret, le 7 août 1790, qui allait déjà dans ce sens mais qui ne sera pas appliqué : le Comité des domaines, pour empêcher la perte des décrets de confiscation des biens du clergé et autres institutions supprimées, en faisant disparaître les titres de propriété, faisait soumettre les titres domaniaux à la surveillance du garde des Archives nationales⁵². Quatre ans plus tard la Convention met en place une commission regroupant des députés issus des Comités des domaines, de salut public, des finances, de législation et d'instruction publique, nommée commission des archives, pour donner corps à cette double volonté, d'une part politique et financière en ce qui concerne les documents relatifs à la vente des biens domaniaux, et d'autre part, de recherche d'une centralisation des archives. Le 7 messidor an II (25 juin 1794), la commission présente son rapport à la Convention : tous les dépôts sont soumis à l'autorité de l'archiviste de la République. Au lendemain du 9 thermidor an II (27 juillet 1794), le Comité des décrets, procès-verbaux et archives est chargé d'organiser cette centralisation. Le rapport présenté par Lofficial, du Comité des décrets, le 3 brumaire an III (24 octobre 1794) et adopté par la Convention, constitue le décret d'application de la loi du 7 messidor. L'organisation mise en place par le comité place Cheyré, ancien dépositaire des archives domaniales au Louvre, à la tête de la section domaniale et Terrasse, ancien dépositaire des archives judiciaires au palais de justice, à la tête de la section judiciaire et règle le mode de fonctionnement de ces deux sections. La nécessité de dégager les archives liées à la vente des biens nationaux conditionne leur mode de triage. Un premier tri doit être opéré pour distinguer les titres de propriétés publiques ou privées et ceux qui peuvent servir à l'instruction, c'est-à-dire qui concernent l'histoire, les sciences et les arts. Le but de ce premier triage est de mettre de côté tout ce qui est du domaine de l'érudition pour pouvoir classer les titres, chartes et manuscrits et les remettre aux bibliothèques de districts et à la Bibliothèque nationale. La catégorie restante doit être divisée entre les deux dépôts domaniaux et judiciaires. Un troisième tri doit être opéré sur le territoire national par des agents « versés dans la connaissance des chartes » au sein d'une nouvelle institution, l'Agence temporaire des titres, placée sous la surveillance du comité. Le décret du 3 brumaire prévoit aussi que les dépenses liées aux aménagements des locaux, comme toutes les dépenses accessoires, seront arrêtées à l'avenir par le Comité des décrets. La liste des membres de l'Agence temporaire des titres, responsables de l'exécution des tris définis dans la loi du 7 messidor, sera dressée par le comité. Tous les autres dépôts de Paris, et le personnel qui y était attaché, sont supprimés et le Comité des décrets, procès-verbaux et archives est autorisé à prendre toutes les mesures nécessaires à la conservation de leurs titres et à faire apposer les scellés sur ces dépôts.

- 57 Dans les mois qui suivent, le comité adoptent en séance de nombreux arrêtés concernant les personnes employées dans les deux sections et à l'Agence temporaire des titres, les travaux à entreprendre, la mise en place des triages dans les départements et la nomination de leurs préposés à raison de 3 à 9 employés par département. Agissant dans ce domaine en véritable direction administrative, rien de ce qui concerne le triage, le fonctionnement et l'organisation des archives domaniales et judiciaires ne se fait sans l'autorisation du comité qui agit alors sans avoir plus besoin d'en référer à l'Assemblée. Autant de moyens qui place le comité au centre d'un réseau de dépôts et crée une tentative de rationalisation de la documentation publique à l'échelle nationale. L'ancienneté dans la gestion de la documentation liée à la vente des domaines nationaux,

ainsi que ses compétences dans la gestion des décrets en général, a joué en faveur du Comité des décrets pour occuper cette place. Les Archives nationales, qui connaissent aussi bien ce corpus, étaient alors affaiblies du fait de l'absence de Camus en captivité en Autriche. Le décret de messidor an II lui a donné la responsabilité administrative, cette autorité n'étant que formelle et ne se manifestant par aucune action concrète, mais sans avoir les moyens de son exécution, puisque relevant du seul Comité des décrets, procès-verbaux et archives. Ses seules activités sont alors la conservation des ensembles d'archives constitués depuis 1789, l'accueil des originaux des décrets, les expéditions effectuées d'après ces originaux et la surveillance du bureau du comptage des assignats.

La bureaucratie à l'œuvre

- 58 A la fin de la Convention, le Comité des décrets, procès-verbaux et archives montre le spectacle d'une administration d'envergure aux rouages bien réglés. Pourtant les critiques des députés sur le défaut de transmission des décrets aux corps administratifs et judiciaires et sur la lenteur de la procédure, ponctuent toujours de leurs échos les débats de l'Assemblée. Sans être une critique directe, ou même indirecte, des commissaires du comité, le fait que les reproches portent sur une de ses activités historiques, pose la question de son efficacité, des méthodes de travail utilisées, ou du travail effectué en lui-même.
- 59 Ce travail du comité est cependant indéniable et produit un important corpus. Les registres des délibérations sont régulièrement mis à jour et occupent deux épais registres à la fin de la session de la Convention nationale. Chaque procès-verbal est signé de tous les membres présents, les seules signatures des président et secrétaires ne suffisant plus. Si l'activité des commissaires dans les différentes sections du comité le rend nécessaire ou si des ministres ou d'autres institutions le demandent, le secrétaire du comité effectue des expéditions des divers arrêtés ou extraits de procès-verbaux par collation des registres. Les mandats de dépenses sont soumis à l'approbation des membres délibérants, ils sont signés par le président et les secrétaires, et leur contenu est retranscrit sur le registre des délibérations. Toutes les décisions sont prises collégalement par les membres présents. Lors de ses séances, il n'y a pas de hiérarchie entre les différents commissaires.
- 60 Deux membres et deux suppléants sont nommés à la section des procès-verbaux, dont ils assurent l'inspection à tour de rôle. En application du décret du 16 août 1792 sur la distinction entre lois fondamentales et décrets secondaires³³, le travail d'inspection de ce bureau consiste, en outre, à veiller scrupuleusement au fait que les décrets rendus sur des affaires particulières ne soient ni publiés, ni affichés à la manière des lois générales, sauf si un décret exprès ne l'ordonne. Ils doivent aussi surveiller la collation des décrets pour prévenir les fautes de rédaction, les omissions ou toute autre erreur qui pourraient compromettre l'objet de la loi.
- 61 Un membre est nommé à l'inspection de la section des archives pour surveiller la collation des décrets d'aliénation, comme on l'a vu, et accélérer l'achèvement du travail, objet de préoccupation constante du comité et auquel le ministre de la justice les pousse régulièrement. Quatre commis l'assistent. Après avoir pensé demander une augmentation du nombre des commis appartenant à cette section pour résorber le retard pris, le Comité des décrets trouve une solution plus économique en décidant, à partir de décembre 1792,

de faire travailler le dimanche et les jours de fête les quatre commis et le commissaire de la collation des décrets d'aliénation aux Archives nationales.

- 62 Deux commissaires sont nommés pour l'inspection de la section des décrets. Ils surveillent la correspondance et l'envoi des décrets aux corps administratifs et judiciaires, ils signent toutes les lettres liées à cette activité et rendent compte à chaque séance des difficultés, plaintes ou réclamations qui leur parviennent.
- 63 Un autre est choisi pour siéger à la Commission centrale, puisque tous les comités sont tenus d'y envoyer un de leurs commissaires. Ceux-ci doivent y porter le relevé du tableau fait par les secrétaires-commis au bureau des secrétaires de la Convention, pour que la Commission soit en mesure de placer aux jours fixés et indiqués, les ajournements prononcés par l'Assemblée et pour que l'ordre des discussions et des rapports ne soit pas interverti.
- 64 Les inspecteurs ne restent à leur poste qu'un seul mois et ils ne peuvent être réélus dans la même section qu'après un intervalle d'un mois. A la fin de leur exercice, ils doivent faire un compte rendu, inséré dans le registre des délibérations, des travaux effectués dans les bureaux.
- 65 Chaque commissaire pour son bureau décide des congés accordés aux secrétaires-commis qui en dépendent. Ils en rendent compte en séance. A partir de juin 1793, en fin d'exercice, il dresse la liste des « commis patriotes et dont l'assiduité et l'amour du travail »³⁴ ont été constatés et auxquels il donne un certificat. Seuls ceux qui ont été reconnus comme tels sont conservés à leur poste. Chaque commissaire peut adopter des règlements particuliers pour fixer les heures de travail des commis sous leur surveillance. Les horaires sont affichés dans chaque bureau après avoir été adoptés par le comité.
- 66 Chaque section du Comité des décrets, procès-verbaux et archives a un commis en chef nommé à la pluralité des suffrages à haute voix. Chacun est responsable de la surveillance du travail du bureau et de son organisation pour qu'il n'y ait pas de retard. Le travail extraordinaire doit être assuré comme le travail quotidien, sans ajout de nouveaux commis. Ils rendent compte, également, des compétences de chacun des commis dans leur travail, mais également de leur attitude par rapport aux idées révolutionnaires. Leur titre de chef ne leur donne pas, pour autant, une autorité hiérarchique sur les autres commis qui restent leurs égaux. Le maître mot est la responsabilité attendue de la part de chacun des commis. De ce fait, quand ils dénoncent l'un d'entre eux, le commis accusé est entendu par le comité en présence du secrétaire-commis en chef de son bureau. Il est prévu que si le motif de dénonciation est motivé par les mauvais sentiments d'un commis, celui-ci serait renvoyé et son nom inscrit au procès-verbal avec les causes de son renvoi. Son nom serait également affiché dans tous les comités de la Convention et dans les bureaux des ministères.
- 67 Après les réticences des Assemblées constituante et législative à voir se remettre en place des appareils administratifs, la période de la Convention traduit la spécialisation importante des compétences des députés et de ce fait des secrétaires-commis en opérant des regroupement par domaine d'intervention. Les événements imposent de pouvoir mobiliser rapidement les compétences présentes. On assiste à la mise en place de ce qui peut s'apparenter à un organigramme structuré reposant sur un personnel stable souvent présent dans les bureaux de l'Assemblée nationale depuis 1789.
- 68 Quand la Constituante crée le Comité des décrets en plein débat sur la définition de la loi, elle entend mettre en place un organe qui lui permette, sans enfreindre le « sacro-saint »

principe de la séparation des pouvoirs, de surveiller l'efficacité du pouvoir exécutif dans l'envoi des décrets aux corps administratifs et judiciaires. Le bon fonctionnement de la promulgation présupposant que les étapes précédentes soient également correctement effectuées, l'action du comité va entraîner une modification de l'organisation interne des Assemblées révolutionnaires jusqu'à devenir un intervenant principal dans l'ensemble de la procédure de la surveillance de la rédaction des procès-verbaux, la correction des décrets, leur expédition, leur impression, leur publication, la diffusion de la connaissance des textes législatifs. Son influence va également entraîner une transformation institutionnelle par l'assimilation des missions du bureau des procès-verbaux, qu'elle absorbe complètement, et partiellement du secrétariat de l'Assemblée et des Archives nationales.

- 69 A partir de cette place privilégiée d'intermédiaire entre le corps législatif, l'exécutif et les administrations dans les départements, le comité met en œuvre, au cours de la Législative et de la Convention, des compétences grandissantes spécialisées dans la gestion de décrets spécifiques que sont les décrets d'aliénation des biens nationaux allant jusqu'au règlement des questions liées aux archives domaniales et judiciaires, les décrets de mise en accusation auprès de la Haute-Cour nationale, les décrets d'admission des députés suppléants. Alors qu'il est par sa taille réduite comme par son rôle limité, l'un des plus petits comités de la Constituante, ce comité perdure pourtant jusqu'à la séparation de la Convention en devenant une institution qui, sans atteindre la dimension d'autres comités de cette période, n'en est pas moins une administration à l'organisation d'envergure dont l'action s'est imposée sous la Révolution autant que celle de comités plus connus.

NOTES

1. Archives nationales [AN], série C
2. Jean MADIVAL et Emile LAURENT, Archives parlementaires. Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises, 1ère série, 1787-1799, Paris, 1867-.... [AP].
3. Voir notamment la thèse de droit d'Henri OLIVE *L'action exécutive exercée par les comités des Assemblées révolutionnaires*, Marseille, 1908, qui crée une séparation assez discutable entre les comités, certains n'auraient que des fonctions législatives d'autres que des fonctions exécutives. Le comité des décrets ne relève lui d'aucune catégorie étant complètement ignoré par l'auteur.
4. Il s'agit des sous-séries AB et C des Archives nationales pour l'essentiel.
5. AP, t. 10, p. 159
6. Michel VERPEAUX, *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, Paris, PUF, 1991.
7. Jacques GODECHOT, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, PUF, 1985.
8. AP, t. 9, p. 696-697.
9. AP, t. 12, p. 308.
10. AP, t. 16, p. 725.
11. La terminologie employée pour désigner la loi n'avait pas été complètement tranchée. Ces deux anciennes désignations, proclamations et lettres patentes, sont couramment utilisées par les contemporains pour désigner deux modes de promulgation des décrets de l'Assemblée par l'exécutif. Le projet du Comité de constitution du 27 juillet 1789, chapitre II, *Principes du*

gouvernement français, article 23 précisait : « Le Roi peut ordonner des proclamations, pourvu qu'elles soient conformes aux lois, qu'elles en ordonnent l'exécution, et qu'elles ne renferment aucune disposition nouvelle. ». L'article 17 des Articles de Constitution du 2 octobre 1789 le confirme que « Le pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois pour en ordonner ou en rappeler l'observation. ». Jusqu'à la loi du 2 novembre 1790 qui unifie la promulgation, le ministre de la Justice utilise généralement la forme des lettres patentes pour les envois aux tribunaux en lui attribuant une valeur juridique supérieure à la forme de la proclamation utilisée pour l'envoi aux corps administratifs.

12. AN, D/I§1c/1

13. AN, D/I§1b/2, séance du 12 novembre 1791.

14. L'ensemble de ces registres sont dans la sous-série AN, D/I§1a.

15. AN, AA//25, dossier 882, AA//26, dossier 886

16. AP, t. 35 p. 22.

17. AN, D/I§1b/2

18. AP, tome 44, p. 57

19. AP, t. 49, p. 508.

20. AN, D/I§1a/2

21. Titre III de la Constitution de 1791 sur les pouvoirs publics : chapitre III sur l'exercice du pouvoir législatif, section première sur les fonctions et pouvoirs de l'Assemblée nationale législative et chapitre IV sur l'exercice du pouvoir exécutif (article XXIII).

22. AP, t. 37, p. 689.

23. AN, D/I§1b/6* et 7*

24. AP, tome 52, p. 278, 280 et 455.

25. AN, D/I§1c/1*

26. AP, t. 52, p. 514

27. Elle reprend aussi une tradition administrative qui remonte à la première table chronologique des actes officiels initiée par Louis-Georges de Bréquigny en 1769 dans le cadre de ses travaux à l'Académie des Inscriptions : Louis George Oudard Feudrix de BRÉQUIGNY *Table chronologique des diplômes, chartes, titres et actes imprimés concernant l'histoire de France*, Paris, Imprimerie royale, 1769-1783.

28. Maria Betlem CASTELLA I PUJOLS, *Révolution, Pouvoirs et Information : le contrôle de l'information dans les assemblées Parlementaires (1789-1795)*, thèse sous la direction de Jean-Clément MARTIN et Lluís ROURA I AULINAS (co-tutelle), Paris I, IHRF, 2008.

29. Sur le rôle des autres comités dans l'élaboration, la publication et l'envoi du *Bulletin des lois de la République*, voir les articles de Maria Betlem Castella i Pujols sur le Comité des pétitions et de correspondance, d'Alain Cohen sur le Comité des inspecteurs de la salle et de Raphaël Matta-Duvigneau sur le Comité de Salut public.

30. Décret de la Convention nationale du 10 prairial an II (29 mai 1794).

31. Tout au long de la Convention nationale, le Comité des décrets connaît pas moins de dix renouvellements partiels, par moitié au terme de la loi du 22 décembre 1792, ou par quart, suite à la loi du 7 fructidor an II (24 août 1795). De plus, le rythme des départs des représentants en mission et de leur retour impose au comité de nombreuses variations dans sa composition.

32. Voir les deux articles d'Amédée OUTREY sur les raisons de l'échec de l'application du décret du 7 août 1790 : « La législation révolutionnaire sur les archives, la loi du 7 septembre 1790 », *Libr. du Recueil Sirey*, 1955 et « Un épisode mal connu de l'histoire des Archives nationales : la tentative de mise en application, par Danton, du décret du 7 août 1790 sur la réunion des archives du Conseil, septembre 1792-avril 1793 », *Revue historique de droit français et étranger*, 1958, n° 4, p. 530-554.

33. Les lois sanctionnés par le roi et celles qui n'étaient pas soumises à sa sanction ne recevaient pas le même mode de promulgation. La chute de la royauté bouleverse les procédures. En attendant de réformer le système, les législateurs mettent en place des modalités de fonctionnement provisoire et chargent le Comité des décrets de distinguer les décrets qui doivent être envoyés à l'ensemble de la Nation, et qui doivent être imprimés et affichés de ceux qui n'ayant pas un intérêt général n'ont pas besoin d'avoir la même publicité.

34. AN, D/I§1c/1

RÉSUMÉS

Le débat législatif de la Constituante sur la définition de la loi révolutionnaire avait accordé peu de place à une question qui ne semblait pas devoir poser problème, celle de son envoi aux corps administratif et judiciaire. Cependant très rapidement, les pétitions des municipalités et les députés se font l'écho de retard dans la réception des décrets adoptés, de réticences à leur enregistrement par les Parlements. Pour éviter tout risque de désordre, la Constituante crée un comité de surveillance de l'envoi des décrets. Très vite, l'Assemblée nationale lui adjoint la mission de s'assurer de l'exactitude des décrets envoyés. La difficulté de régler définitivement les problèmes liés à l'envoi et les anomalies ou irrégularités qui émaillent les décrets, vaut au comité des décrets d'être reconduit sous les législatures suivantes. L'augmentation de la documentation administrative met en lumière d'autres dysfonctionnements liés aux procédures plus complexes appliquées à la gestion des décrets d'aliénation des biens nationaux, ce qui lui permettra de devenir l'acteur de l'organisation du triage des archives domaniales sous la Convention, et des décrets de mise en accusation de la Haute-Cour de la nation de la Législative et des tribunaux de la Convention. Afin d'en assurer un contrôle plus précis, ses compétences sont augmentées de ces deux missions en même temps que le nombre de ses secrétaires-commis est renforcé, et que ses liens se resserrent avec d'autres institutions partenaires que sont le bureau des procès-verbaux et le secrétariat de l'Assemblée nationale, les Archives nationales et le ministère de la justice, allant jusqu'à intégrer dans son service certaines de leurs missions, voire jusqu'à absorber certains de leurs services.

The Committee of Decrees was part of the Committee of the national Assembly of the French Revolution. It has been ignored by historians. This is less a sign of it being unimportant and more about record-keeping which made its operations only partly visible to historians.

By setting up the Committee, the original aim of the members of the National Assembly was to create a temporary Commission that would supervise the sending out of decrees. This was in fact a temporary solution until the final adoption of the new Constitution. It was beset by difficulties because there were so many stake-holders in developing the law. As a result, it was transmitting the law very slowly to the various administrative bodies. It was all very uneven and unstable.

The Commission became the Committee to speed things up and send out legislation. It became a permanent player, accountable to the National Assembly, the National Archives, the Minister of Justice, the King and various administrative departments.

The National Assembly and the National Convention confirmed the importance of the Committee. It was a cog in the operation of the High Court in Orleans. It was also an instrument to verify the citizenship of members of the National Assembly prior to their admission. Its monitoring role and the sending out of orders to all the precincts of the National Assembly was

evolved through the creation of the *Bulletin de lois de la République*. It played a key role in the economics of the French Revolution by setting out decrees for property and the payment of pensions. Under the Convention thermidorienne, the Committee was responsible for the general management of the Republic's archives. It sorted out records as defined in the Act of 7 Messidor II.

INDEX

Mots-clés : Comité des décrets, lois révolutionnaires, Archives nationales, Révolution française

Keywords : Committee of Drecrees, National Archives, revolutionary laws, French Revolution

AUTEUR

MARTINE SIN BLIMA BARRU

Doctorante à l'Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne, EA127/UMS 622 IHRF, chargée d'études documentaires aux Archives nationales