

# Le dualisme de l'Exécutif sous la Révolution française

ARNAUD LE PILLOUËR

Partons de l'une des caractéristiques les plus saillantes de la V<sup>e</sup> République : le bicéphalisme de son organe exécutif. On le sait, c'est surtout la façon dont les pouvoirs se répartissent entre le président de la République et *son* Premier ministre qui marque la spécificité de notre système constitutionnel par rapport à ses voisins. Et les études sont nombreuses, précisément, sur la façon dont les différentes constitutions (essentiellement en Europe) partagent le pouvoir exécutif entre ces deux autorités : si la France reste à cet égard une exception, puisqu'elle tend à faire du chef du gouvernement un simple « aide de camp » du chef de l'État, chaque système constitutionnel présente de ce point de vue des spécificités.

Je voudrais toutefois analyser ici ce bicéphalisme non pas sous l'angle (fonctionnel) de la répartition des compétences, mais sous une perspective organique – qui n'est que trop rarement adoptée pour l'analyse du « pouvoir exécutif ». D'un point de vue synchronique, il convient d'abord de

noter que l'existence d'un chef du gouvernement aux côtés du chef de l'État (ou vice versa) n'est pas la seule « solution » possible, même si elle est fort répandue. De fait, selon une présentation traditionnelle, le bicéphalisme est propre à la plupart des régimes parlementaires contemporains, tandis que les régimes présidentiels (inspirés du système des États-Unis) se caractérisent à l'inverse par le fait que leur organe exécutif est doté d'une seule tête. D'un point de vue plus diachronique, on relève en général, et à juste titre, l'émergence tardive mais décisive du chef du gouvernement dans les régimes parlementaires. Jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le gouvernement était en général dépourvu de chef, dans la mesure précisément où le chef de l'État était supposé en tenir lieu. Par la suite, cette figure s'est partout imposée par une sorte de nécessité : la prise de contrôle progressive du gouvernement par le Parlement a en effet conduit à en faire le lieu privilégié de l'exercice du pouvoir, au détriment du chef de l'État – ce qui a mécaniquement

quement conduit à doter le gouvernement d'une tête distincte.

Ces dernières remarques permettent de comprendre cette vérité d'évidence : que le bicéphalisme de l'Exécutif suppose (logiquement) son dualisme. Avant de leur donner deux « chefs », il faut bien qu'il y ait deux « parties ». Et si l'on a vu que la partie gouvernementale pouvait être dépourvue de chef, il en va de même pour l'autre partie : le directoire de l'an III offre l'exemple d'une partie « haute » collégiale, sans chef. Le « dualisme » de l'Exécutif signifie seulement que ce dernier est divisé entre deux parties. Or, cette idée n'est simple qu'en apparence – pour deux raisons qu'il convient de distinguer.

D'un côté, en effet, elle n'est pas d'une clarté absolue. On estime en général que l'Exécutif américain est « moniste », tandis que les Exécutifs parlementaires seraient dualistes, parce que le président des États-Unis est seul titulaire du pouvoir exécutif d'après les termes de la constitution de 1787 (art. 2, sect. 1), alors que les chefs d'État parlementaires sont assistés d'un gouvernement. Le critère de l'existence ou non d'un « gouvernement » mériterait cependant d'être précisé – car chacun sait que le président américain dispose évidemment de *secretaries*<sup>1</sup> qui l'assistent dans sa tâche. Qu'est-ce qui distingue alors ce « conseil exécutif » des gouvernements parlementaires ? Le fait de ne pas constituer une instance « collégiale » ? – Cela reste discutable. Le fait que ses membres n'aient pas à contresigner les actes du président pour les rendre valides ? – Encore faudrait-il que ce fait constitue une caractéristique des systèmes dits « dualistes », ce qui est également contestable. Et encore n'a-t-on pas mentionné un organe exécu-

tif présenté comme dualiste comme celui de l'an III : les rapports qu'entretiennent alors les directeurs et leurs ministres sont très différents de ceux qu'entretiennent les chefs d'État parlementaires avec les leurs (et ressemblent beaucoup plus à ceux du président américain avec les siens). Bref, si l'on veut faire de l'opposition entre « dualisme » et « monisme » une clé de compréhension satisfaisante de la structure des organes exécutifs, il convient sans doute de s'attacher à identifier avec davantage de précision ce qui distingue ces deux « formes »<sup>2</sup>.

D'un autre côté, même si l'on ne retient du dualisme que son idée essentielle – à savoir la division de l'organe exécutif – elle mérite indéniablement une explication. Cette dernière pourrait n'être qu'historique et consister dans l'identification de précédents lointains, qui remonteraient bien au-delà de l'époque des révolutions américaine ou française : les rois, même absolus, se sont toujours entourés de conseillers, afin de les assister dans leurs (nombreuses) tâches. Une telle explication demeurerait insuffisante, néanmoins – justement parce qu'il s'agissait de monarques absolus, qui ne se contentaient pas (comme les monarques constitutionnels et autres présidents) d'exécuter les lois (ou de s'y opposer à l'occasion). Mais à partir du moment où l'on a affaire à des organes cantonnés dans les tâches exécutives, qu'est-ce qui peut justifier, du point de vue théorique, une telle division de l'organe exécutif ? On comprend en effet sans difficulté ce qui a pu conduire certains constituants à scinder l'organe *législatif* en deux (voire davantage) : la crainte des abus, des emportements – bref, de la toute-puissance d'un organe doté seul de la puissance suprême que constituait la fonc-

tion législative. Mais pourquoi diviser l'organe chargé de l'exécution des lois – fonction par définition subordonnée au XVIII<sup>e</sup> siècle ?

Je voudrais défendre ici l'idée que le « dualisme » de l'exécutif (au sens minimal d'une division de l'organe exécutif) ne constitue pas seulement un *héritage* de la monarchie, mais est le résultat d'une véritable *nécessité institutionnelle* dans les systèmes monarchiques, dès lors que ceux-ci sont pensés et conçus dans le cadre du principe de la séparation des pouvoirs – ce qu'illustre parfaitement la Constitution de 1791 (1). Le passage à la République, entre 1792 et 1795, permettra de montrer que le problème s'est, dès lors, posé de façon fort différente – même s'il a également conduit à une forme de « dualisme de l'Exécutif » (2).

1. *Le dualisme de l'Exécutif, une nécessité institutionnelle en monarchie constitutionnelle : la constitution de 1791*

Il est plusieurs façons de rendre compte des choix institutionnels opérés par des constituants. Les plus communes consistent à les analyser comme des compromis plus ou moins équilibrés entre des préférences idéologiques (que les constituants cherchent à traduire institutionnellement), ou encore comme la mise en œuvre dogmatique de théories préconstituées. Mais l'on peut aussi s'interroger autrement sur les décisions finalement adoptées : par exemple, en mettant en évidence comment les choix initiaux agissent comme des contraintes pour les choix ultérieurs. En d'autres termes, il s'agit de mettre en évidence ce que l'on peut appeler des nécessi-

tés institutionnelles. En l'occurrence, faire le choix d'une monarchie constitutionnelle (c'est-à-dire un système monarchique *avec* séparation des pouvoirs) implique logiquement le dualisme de l'Exécutif (1) : les choix opérés en 1791 l'illustrent parfaitement (2).

1.1. *La logique institutionnelle : la séparation des pouvoirs et le dualisme*

Il convient pour comprendre cette nécessité « logique » de partir de la signification du principe de séparation des pouvoirs au XVIII<sup>e</sup> siècle. Ce principe est fondé sur l'opposition de la législation et de l'exécution, la première correspondant à la capacité d'exprimer une volonté, la seconde à celle de réaliser, de mettre en œuvre concrètement cette volonté. Une constitution authentiquement libérale ne se propose donc pas seulement de séparer les pouvoirs, mais aussi de faire en sorte qu'ils *restent* séparés – autrement dit d'agencer les pouvoirs de telle sorte qu'un organe ne puisse pas s'appropriier, en pratique, les compétences des autres.

Cette dernière idée est tout à fait décisive dans la détermination des rapports entre organes législatif et exécutif : elle conduit en effet à s'assurer que l'un comme l'autre sont dans l'incapacité d'outrepasser leurs compétences. Aussi la garantie doit-elle être double : il faut, d'une part, que l'organe législatif n'ait pas une emprise telle sur l'Exécutif qu'il puisse finalement s'approprier ses fonctions, et d'autre part, que ce dernier soit dans l'incapacité de s'émanciper de l'organe législatif au point de se sentir libre d'appliquer les lois de son choix (ce qui ferait de lui le véritable législateur).

Le premier de ces problèmes est bien connu : il est à l'origine d'un mécanisme tel que le droit de veto – lequel permet notamment à l'organe exécutif de défendre ses prérogatives contre les empiètements de la loi. La seconde exigence, moins commentée mais tout aussi fondamentale, peut être présentée sous la forme d'une question simple à formuler, mais redoutable à résoudre<sup>3</sup> : comment être certain que les mesures d'exécution prises par l'organe exécutif seront bien conformes à la loi ? Cela passe nécessairement par une forme de surveillance de l'exécution des lois par l'organe chargé de les voter – à travers la sanction, par celui-ci, des titulaires de la fonction exécutive, qui s'écarteraient de la stricte exécution des lois<sup>4</sup>. Les modalités de cette surveillance (dont il faut prendre garde qu'elle ne se transforme pas en emprise) ainsi que de cette sanction (qui ne doit pas être une menace trop facile à brandir) ont bien sûr varié selon les systèmes – mais la préoccupation, elle, a été constante pour les constituants du XVIII<sup>e</sup> siècle, aussi bien d'ailleurs en France qu'aux Etats-Unis.

Mais le problème s'est posé dans les systèmes monarchiques de façon particulièrement nette. Dans ces derniers, par hypothèse, le roi ne pouvait (sans risquer de contredire l'idée même de monarchie) être tenu pour *responsable* de l'inexécution des lois. Aussi était-il nécessaire de lui adjoindre des ministres susceptibles d'endosser à sa place une telle responsabilité. C'est, paradoxalement, un républicain – en l'occurrence Hamilton, dans le *Fédéraliste*, n. 70<sup>5</sup>, qui explique le mieux cette nécessité, en s'appuyant sur l'exemple britannique : « En Angleterre, explique-t-il, le roi est magistrat perpétuel, et c'est une maxime

admise pour les besoins de la paix publique qu'il est irresponsable de son administration et que sa personne est sacrée. Rien ne paraît donc plus sage dans ce royaume que de donner au roi un Conseil constitutionnel<sup>6</sup> qui sera responsable envers la Nation pour les avis qu'il donne. Sans cela, nulle responsabilité n'existerait dans le département exécutif – principe inadmissible dans un gouvernement libre ».

L'explication d'Hamilton est limpide : c'est parce que le roi est inviolable qu'il est nécessaire de lui adjoindre un conseil exécutif. Dans une Constitution libre en effet, c'est-à-dire qui considère que les pouvoirs doivent rester séparés, il est nécessaire que l'on s'assure que les lois seront exécutées droitement – c'est-à-dire conformément au droit – et rien ne le garantirait si l'exécution était confiée à un roi irresponsable, qui serait alors en position de violer impunément les lois (et de s'approprier ainsi la fonction législative). « Dans la monarchie anglaise, poursuit Hamilton, le Conseil (exécutif) est substitué à la responsabilité que l'on écarte lorsqu'il s'agit du magistrat suprême ; il est, pour ainsi dire, l'otage donné à la justice nationale en garantie de sa bonne conduite ». En d'autres termes, les ministres seront tenus responsables d'actes d'exécution illégaux éventuellement pris par le roi – de sorte que l'on peut espérer qu'ils refuseront de les contresigner<sup>7</sup>. Telle est la fonction que le dualisme remplit dans une monarchie constitutionnelle ; telle est la logique qu'adopteront les constituants en 1791.

1.2. *La forme institutionnelle : la constitution de 1791 et le dualisme*

Aux débuts de la Révolution, en 1789, le roi est déjà accompagné de ministres qui forment Conseil à ses côtés. Aussi pourrait-on voir dans les dispositions de la Constitution de 1791 qui prévoient l'existence de ministres auprès du roi la simple continuation d'un état de fait. Elles sont en réalité beaucoup plus que cela. Les ministres qui sont adjoints au roi le sont seulement pour l'accomplissement de ses tâches exécutives. L'article 4 du Titre III dispose en effet que « le Pouvoir exécutif est délégué au roi, pour être exercé sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables ». En revanche, sa participation à la fonction législative – c'est-à-dire son pouvoir d'accorder ou de refuser sa sanction aux « décrets » du Corps législatif (qui ne deviennent loi qu'avec ladite sanction) – est dispensée du contreseing ministériel. Comme l'a parfaitement montré Michel Troper<sup>8</sup>, cela tient précisément aux équilibres que la Constitution doit établir entre les autorités constitutionnelles. Si le roi était absolument irresponsable, il pourrait déformer la loi à l'occasion de son exécution, et se faire ainsi législateur (cfr. *supra*) ; mais s'il pouvait être tenu lui-même responsable pour ses actes, il en résulterait une domination excessive du Corps législatif. Le roi en effet ne pourrait plus utiliser librement son droit de veto, puisqu'il pourrait être menacé de destitution par le Corps législatif à chaque occasion.

L'adjonction de ministres au roi permet donc de répondre à ce problème institutionnel : le roi exercera librement son droit de veto, et sera donc libre dans sa fonction de co-législateur, tandis qu'il demeurera

subordonné aux lois dans ses tâches exécutives, puisque les ministres chargés de contresigner tous les ordres du roi (art. 4, sect. 4, chap. II, titre III) refuseront de le faire (du moins peut-on l'espérer) lorsqu'ils estimeront ceux-ci illégaux – dans la mesure où ce sont eux, et eux seuls, qui devront en assumer les conséquences.

En effet, aux termes de l'article 5 de la même section : « Les ministres sont responsables de tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la Constitution ; de tout attentat à la propriété et à la liberté individuelle ; de toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département ». Ces délits ministériels devaient être jugés par la Haute cour nationale (composée de membres du Tribunal de cassation et de « hauts jurés »), sur décret d'accusation du Corps législatif (art. 23, chap. V du titre III). Or, à l'évidence, parmi les « délits commis par eux contre [...] la Constitution », figure en bonne place la mauvaise application des lois – en collaboration avec le roi.

La construction n'est certes pas parfaite, pour plusieurs raisons. En premier lieu, le Corps législatif pourra utiliser le pouvoir qui est le sien de mettre en accusation des ministres du roi pour contrôler à la fois le ministère et sa politique, malgré l'art. 1<sup>er</sup> de la section 4 (chap. II, titre III) selon lequel : « Au roi seul appartiennent le choix et la révocation des ministres ». On sait que le phénomène ne se fit pas attendre : le Ministre feuillant des Affaires étrangères Delessart fut mis en accusation par le Corps législatif en mars 1792, parce qu'il entendait suivre une politique différente (moins belliciste, en l'occurrence) de celle souhaitée par la majorité du Corps législatif menée par Brissot. Sa démission, acceptée par le

roi avec celle du reste des ministres feuillants (remplacés par des girondins), montre qu'une telle procédure pouvait mener le Corps législatif à bien plus qu'une simple vérification de la « droite exécution des lois ». Cette affaire atteste également que la tâche du roi et de ses ministres ne consistait pas seulement en la mise en œuvre quasi-mécanique de la loi, comme voulaient le croire les constituants. La marge de manœuvre était réelle, non seulement pour des domaines aussi spécifiques que ceux des affaires étrangères ou militaires (cfr. *infra*), mais également dans l'exercice de la fonction exécutive strictement entendue.

En effet, et c'est le second point, l'opposition théorique opérée entre une fonction législative correspondant à l'expression d'une volonté et une fonction exécutive cantonnée à la simple mise en œuvre matérielle de cette volonté, si elle pouvait rendre de grands services rhétoriques, ne pouvait guère être respectée en pratique. Le législateur n'étant ni tout-puissant, ni omniscient, l'autorité exécutive, même strictement cantonnée à cette tâche, est nécessairement conduite à prendre des décisions, à orienter l'action publique, à arbitrer – bref, à exprimer une volonté. Et ce n'est pas l'article 6 de la section 1 (chap. 4, titre III), selon lequel le roi ne pouvait « faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations conformes aux lois, pour en ordonner ou en rappeler l'exécution », qui a empêché le roi de faire bien plus que cela : donner des ordres aux ministres sur la façon de conduire leur administration, accélérer ou ralentir leur action, voire prendre des mesures quasi-réglementaires<sup>9</sup>. C'est ce pouvoir caché, parce que nié, du roi qui fera défaut, d'une certaine manière, lorsque ce dernier aura disparu.

## 2. *Le dualisme de l'Exécutif, un choix institutionnel en République : la Convention nationale de 1792*

La destitution du roi par le Corps législatif moins d'un an après l'entrée en vigueur de la constitution de 1791 conduit à la convocation de la Convention nationale, à la fin du mois de septembre 1792. L'une des premières décisions de cette dernière, relativement à l'organe exécutif est ... de ne rien changer à ce qui existe : elle conserve (dans sa structure) le conseil exécutif provisoire issu du 10 août – étant entendu qu'elle se réserve le droit de composer celui-ci comme elle l'entend. On est donc alors face à un organe exécutif moniste, collégial en l'occurrence, composé de ministres, chacun à la tête d'un département.

C'est précisément cette situation, jugée insatisfaisante par la Convention nationale, qui va conduire à la formation du Comité de salut public (1), ce qui est sans doute à l'origine de la réinstauration d'un exécutif dualiste – républicain cette fois, dans les constitutions de l'an I et de l'an III (2).

### 2.1. *Du monisme du conseil exécutif provisoire au Comité de salut public*

Depuis sa convocation, en 1792, la Convention nationale a choisi de confier l'exécution de ses lois à ce Conseil exécutif provisoire, hérité de l'après-10 août 1792, composé de ministres choisis par elle hors de son sein – car l'on considère à l'époque assez unanimement que la règle de la séparation des pouvoirs implique que les ministres ne devraient pas pouvoir être choisis parmi les députés.

La Convention va cependant être bien vite confrontée aux limites pratiques de l'opposition théorique entre fonction législative et fonction exécutive (cfr. *supra*). Le Conseil exécutif provisoire en effet, auquel seule la fonction exécutive est confiée, est censé pour cette raison, ne faire qu'appliquer les lois, mécaniquement sans prendre finalement aucune véritable décision, ni aucune initiative – ce qui évidemment ne peut, en pratique, être tout à fait le cas. Aussi le Conseil exécutif provisoire sera-t-il amené dans les faits – en dépit de l'opposition théorique entre législation et exécution – à prendre des mesures qui ne sont pas la simple concrétisation de la volonté législative.

Et la Convention, fort jalouse de ses pouvoirs, n'aura évidemment de cesse de contrôler la conformité de cette appréciation à ses propres vœux<sup>10</sup>. Cette étroite surveillance – opérée d'abord par l'ensemble des comités, puis de manière sensiblement plus homogène par le comité de défense générale<sup>11</sup> – peut cependant produire des effets pervers. De fait, le Conseil exécutif, craignant de commettre des fautes (dont on pourrait lui faire le reproche) lorsqu'il fait usage de la marge d'appréciation dont il dispose, n'ose précisément plus prendre d'initiative. C'est ce qui motive semble-t-il en premier lieu la création d'un Comité de salut public. Le conventionnel Isnard (au nom du Comité de défense générale) vient en effet expliquer, le 3 avril 1793, que les circonstances (rappelons que la trahison de Dumouriez vient d'être révélée) nécessitent une réorganisation du pouvoir exécutif. Il fustige notamment l'attitude du Conseil exécutif provisoire, selon lui trop timoré : le pouvoir exécutif, explique-t-il, « n'existe pas ; car il ne veut rien prendre

sur lui : il vient au comité (de défense générale), et refuse de prendre aucune décision sans qu'elle ait été approuvée par lui »<sup>12</sup>. La mesure qu'il propose est radicale : il convient selon lui de « nommer un comité d'exécution, composé de neuf membres choisis dans le sein de cette Assemblée, chargé de remplir les fonctions qui étaient attribuées au conseil exécutif, et de prendre toutes les mesures de défense générale que nécessitent les circonstances »<sup>13</sup>. Il s'agit donc pour la Convention d'attribuer le pouvoir exécutif à l'un de ses comités. Deux remarques doivent être formulées à cet égard. D'une part, cette solution (consistant, pour le dire autrement, à nommer des conventionnels comme ministres) est interprétée à l'époque comme une entorse manifeste à la séparation des pouvoirs (cfr. *supra*). D'autre part, contrairement à une idée reçue, la Convention n'affiche pas du tout son droit à cumuler tous les pouvoirs au prétexte qu'elle serait une assemblée constituante. De manière générale, la Convention prétend respecter la séparation des pouvoirs (admettre l'inverse serait avouer son despotisme). Il ne s'agit pas d'affirmer que la Convention a respecté la séparation des pouvoirs, bien sûr : seulement qu'elle a, en général, postulé qu'elle devait la respecter<sup>14</sup>.

Dès lors, en avril 1793, les conventionnels ne sont pas du tout prêts à assumer une entorse (selon eux) aussi caractérisée à la séparation des pouvoirs. D'ailleurs, l'idée de confier le pouvoir exécutif à des membres de l'Assemblée avait déjà été présentée (presque un mois auparavant, Danton avait déjà proposé, à plusieurs reprises, une semblable mesure<sup>15</sup>), mais elle avait été constamment rejetée sur la base de l'argument de la séparation des pouvoirs<sup>16</sup>.



Celle d'Isnard subit, sans surprise, le même sort. Plusieurs députés viennent expliquer qu'un comité d'exécution des lois est une idée inacceptable. Dès l'énoncé de celle-ci, Thuriot, alors président de la Convention nationale, quitte son fauteuil et s'élance à la tribune pour interpeller ses collègues : « ne voyez-vous pas, interroge-t-il, que c'est tout bouleverser, tout désorganiser, que d'attribuer à la Convention le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ? »<sup>17</sup>. Devant ces protestations vigoureuses, Isnard est contraint de renoncer à son projet. Il revient cependant à la charge le 5 avril, pour demander à ce qu'un plan de réorganisation du pouvoir exécutif, quel qu'il soit, soit adopté – car, plaide-t-il, il ne fonctionne pas dans la forme qui est aujourd'hui la sienne.

C'est à la suite de ce débat que sera institué le Comité de salut public – le lendemain, pour être exact. À ce Comité, on ne confiera pas, comme le proposait Isnard « toutes les fonctions dont étaient chargés les ministres », mais seulement un certain nombre de compétences qui pouvaient sembler relever précédemment de l'exécutif. Toutefois, les conventionnels vont s'efforcer de montrer que cela ne constitue pas une entorse à la séparation des pouvoirs (contrairement au projet précédent). Le nouveau texte s'inspire alors d'une distinction introduite par Cambon, au tout début des débats : « ce n'est pas, avait-il expliqué, la partie d'administration que l'on propose de donner à votre comité, c'est la partie délibérative ». Et cette distinction opérée au sein de la fonction exécutive vise évidemment à démontrer la conformité de la création du Comité au principe de séparation des pouvoirs. Cambon souhaite en effet justifier ainsi l'attribution d'un certain

nombre de compétences – qui auparavant relevaient du pouvoir *exécutif* (puisqu'elles appartenaient au Conseil exécutif provisoire) – à un comité de la Convention, c'est-à-dire à une émanation de l'organe *législatif*. C'est pourquoi Cambon parle de « partie *délibérative* » pour qualifier ces compétences. Elles sont ainsi présentées comme relevant *par nature* de la fonction législative, de sorte que leur attribution à un comité de la Convention ne doit plus être analysée comme une transgression de la règle de la séparation des pouvoirs. La « partie administrative » doit, selon sa présentation, au contraire rester aux ministres pour que ce principe continue d'être respecté.

Ainsi le problème politique qui se posait à la Convention (l'inertie des ministres) peut-il être résolu. Politiquement, le problème était le suivant : puisque l'exécution de la loi ne se réduit visiblement pas à une mise en application mécanique de ses dispositions et comporte une nécessaire marge d'appréciation, il est nécessaire de *contrôler* cette dernière. Cependant, la Convention n'entendait plus seulement peser sur les décisions du Conseil exécutif provisoire puisque cela tendait à le paralyser<sup>18</sup> : en avril 1793, elle souhaite, pour être clair, prendre elle-même ces décisions.

Toutefois, la Convention en corps ne pouvait pas véritablement s'approprier ce pouvoir, en raison notamment du grand nombre de ses membres et de la publicité de ses débats. Cette tâche devait par conséquent être confiée à un organe restreint, qui soit placé *entre* la Convention et les ministres, pour s'assurer de la conformité de l'exécution aux lois. C'est bien ce qu'expliquera Thuriot pour justifier l'institution du Comité de salut public – idée à laquelle il





s'est rallié à la suite de la renonciation d'Isnard à son premier projet : « la Convention ne peut point administrer car elle est tenue, avant tout, de faire des lois ; le conseil exécutif, d'autre part, n'a qu'une marche timide, incertaine et lente. Il faut qu'il existe entre la Convention et le conseil exécutif *une existence particulière* qui veille sur l'administration »<sup>19</sup>. Hormis son pouvoir de suspendre en cas d'urgence les arrêtés du Conseil exécutif<sup>20</sup>, indique-t-il, « son rôle se borne à *surveiller et à servir d'intermédiaire entre la Convention qui ne peut administrer et le conseil exécutif qui n'en a pas l'énergie* »<sup>21</sup>. Et c'est bien (entre autres) ce rôle « d'intermédiaire » (assumé à la fois très officieusement mais aussi très conflictuellement par le roi avant le 10 août 1792) que

remplira le Comité de salut public jusqu'à la fin du mandat de la Convention.

Aussi l'exécution proprement dite (l'exécution « matérielle ») restera-t-elle entièrement aux mains des ministres (elle correspond à cette fameuse « partie administrative »), tandis que tout ce qui implique un aspect décisionnel (et qui se rattache à la « partie délibérative ») sera assumé — *a priori* ou *a posteriori* — par le comité. Thuriot encore une fois marque bien la différence entre le premier projet présenté par Isnard, et le texte final : « Dans le premier projet, le ministre n'agissait point, la responsabilité était supprimée ; aujourd'hui, le comité délibère, le ministre agit, la responsabilité est conservée tout entière ».

C'est précisément ce type d'organe, faisant le lien entre la législation pure et la pure exécution, qui est sans doute apparu d'une utilité incontestable aux conventionnels (cfr. *infra*). Du reste, le Comité de salut public n'a pas seulement reçu des compétences relatives à ce nouveau statut « d'intermédiaire » : on lui a également confié petit à petit toutes les compétences relatives aux relations extérieures et à la guerre. Ce type de compétences avait toujours posé problème aux constituants, jusque-là<sup>22</sup> : d'un côté, en effet, elles ne peuvent pas se rattacher à la fonction exécutive strictement entendue, car elles supposent des décisions (c'est-à-dire l'expression d'une volonté), et des initiatives – et en conséquence, selon la répartition théorique des compétences, elles devraient donc revenir à l'organe chargé du pouvoir législatif ; de l'autre, elle ne peuvent être confiées à ce dernier, car elles requièrent de la discrétion, voire du secret, et de la rapidité – toutes choses dont seul l'organe exécutif, resserré, est capable. Pour des raisons pratiques, on avait donc confié ces fonctions à l'organe exécutif (aussi bien d'ailleurs en 1791 qu'en l'an I) – sans disposer pour autant d'une justification très efficace (en particulier en l'an I, puisqu'en 1791, on pouvait arguer du fait que le roi était représentant de la nation). Il était évidemment moins problématique de les attribuer à un comité de la Convention – émanation de l'organe législatif.

L'usage confirmera aux conventionnels l'efficacité de cet organe intermédiaire, dirigeant l'administration de façon active et assumant des fonctions « mixtes ». Ils s'efforceront par conséquent d'instituer cet « intermédiaire » dans la constitution de l'an III – selon des modalités un peu différentes, bien sûr.

## 2.2. *Du comité de salut public au dualisme de l'Exécutif directorial*

À ce stade, la Convention a conservé un organe exécutif « moniste », le conseil exécutif provisoire : en effet, si le Comité de salut public peut être considéré comme un ancêtre des gouvernements modernes, tel n'est évidemment pas la manière dont les conventionnels eux-mêmes l'envisagent. Il s'agit bien pour eux d'un organe de l'Assemblée, chargé de fonctions spécifiques, rendues nécessaires par les circonstances.

Pour autant, un lien peut-il être établi entre ce Comité de salut public, placé au-dessus du conseil exécutif provisoire (puis des « commissions exécutives »), et le futur Directoire de l'an III, placé en surplomb des ministres ? La réponse ne peut être qu'affirmative – mais elle mérite quelques précisions.

En premier lieu, il faut reconnaître que le dualisme n'a pas été introduit en l'an III suite à l'expérience du Comité de salut public. Dès les discussions autour du projet de Constitution en l'an I, l'idée avait été débattue. Saint-Just avait ainsi, dès le 24 avril 1793, combattu le projet girondin porté par Condorcet, précisément parce qu'il instaurait un exécutif collégial moniste<sup>23</sup>. Saint-Just avait en effet expliqué à la Convention que « des ministres qui exécutent les lois ne peuvent point devenir un conseil », puisqu'en ce cas, « les ministres exécutent en particulier ce qu'ils délibèrent en commun, et peuvent transiger sans cesse ». Dès lors, le « conseil rend les ministres inviolables, et les ministres rendent le peuple sans garantie contre le conseil »<sup>24</sup>. L'idée était donc qu'il convenait d'établir une hiérarchie au sein de l'organe exécutif – donc un dualisme – entre les responsables des

différents départements ministériels, subordonnés, et une « partie haute », collégiale également et cantonnée bien sûr à l'exécution des lois, dans l'esprit de Saint-Just – mais seule tenant conseil. En effet, cette organisation, que reprendra la constitution de l'an I, permet de mettre de l'unité et de la vigueur dans l'exécution de la loi, grâce précisément à la hiérarchie instituée avec les différentes branches de l'administration. Il est difficile d'affirmer que la solution trouvée début avril 1793 avec le Comité de salut public a inspiré les réflexions de Saint-Just à la fin du même mois lors des débats constitutants. En revanche, les idées sont si proches que l'on peut estimer, sans risque d'erreur, que ce sont les mêmes préoccupations qui ont dicté l'une et l'autre – et qui ont conduit, de la même façon, à l'instauration d'un exécutif dualiste en l'an III (au moins en partie). Car, aussi curieux que cela puisse paraître, il semble que l'expérience du Comité de salut public a paru à bien des égards satisfaisante aux conventionnels thermidoriens, malgré l'épisode de la Terreur. D'abord, il ne faut pas oublier qu'après le 9 thermidor, la Convention a conservé le Comité, comme bien d'autres instruments du gouvernement révolutionnaire : c'est qu'il lui paraissait encore bien utile, en particulier du fait de son efficacité (sur laquelle elle comptait dans la lutte contre ses propres ennemis). Ensuite, les excès auxquels avait pu se livrer le Comité étaient sans doute imputés par les thermidoriens à deux facteurs : d'une part, aux circonstances propres au gouvernement révolutionnaire, et d'autre part au fait que ses membres aient été tirés des rangs de la Convention elle-même – qu'il ait donc été l'un de ses organes. Ce sont ces conditions, évidemment, qui avaient permis à Robes-

pierre d'instaurer un véritable despotisme : elles lui avaient permis d'absorber le pouvoir législatif. Il n'y avait donc aucun danger à confier à un organe strictement « exécutif », sans poids sur la législation, agissant dans un cadre constitutionnel, des compétences dont le Comité de salut public avait montré qu'elles étaient bien utiles – même si elles débordaient assez largement la fonction exécutive dans son sens le plus étroit. Restait cependant à justifier cette extension des compétences, par rapport à cette conception traditionnelle.

Or, c'est sur ce point qu'un second lien peut être établi entre le Comité de salut public et le Directoire : les concepts qui avaient servi à justifier les compétences du premier permettront de légitimer celles du second. Il ne s'agit cependant plus de justifier l'exercice par un comité *législatif* de compétences exercées auparavant par l'organe *exécutif*. Or c'est ce contexte qui avait conduit Cambon à invoquer la nécessité de distinguer les parties « délibérative » et « administrative » de l'Exécutif ; ou Carnot à indiquer que le Comité se réserve la « pensée du gouvernement ». Les conventionnels avaient fini, devant l'évidence et malgré quelques résistances initiales, par qualifier cet organe de comité de « gouvernement ». À la fin de la Convention, c'est sa fonction elle-même qui finit par être désignée par ce terme<sup>25</sup>.

Aussi, lorsqu'il sera question, lors des débats constitutants, d'attribuer à un organe exécutif (le Directoire), des compétences non strictement exécutives, la justification n'en sera que plus aisée. C'est sans aucun scrupule qu'ils useront de l'expression de « gouvernement » pour désigner ce pouvoir, de manière à l'opposer aux fonctions dévolues aux ministres – « l'administra-

tion »<sup>26</sup>. La distinction conceptuelle reste néanmoins absolument identique, comme en témoignent les nombreuses interventions de députés s'exprimant sur la question. Il suffit de se reporter à la fameuse intervention de Sieyès, affirmant qu'il ne faut pas confondre « le pouvoir exécutif avec le gouvernement ; [...] le pouvoir exécutif est toute action, le gouvernement est toute pensée ; celui-ci admet la délibération, l'autre l'exclut à tous les degrés de son échelle ». Il apparaît que l'abbé utilise ainsi exactement les mêmes termes que ceux que Cambon (la « délibération »), Carnot (la « pensée ») ou Thibaudeau (le « gouvernement ») avaient employés pour désigner la fonction exercée par le Comité de salut public... Et l'on retrouve dans les attributions que le texte de l'an III confie au Directoire de nombreux éléments caractéristiques des pouvoirs « nouveaux » que le Comité de salut public avait su exercer avec toute l'efficacité espérée : ainsi il « pourvoit, d'après les lois, à la sûreté extérieure ou intérieure de la République » (art. 144) ; s'il « est informé qu'il se trouve quelque conspiration contre la sûreté extérieure ou intérieure de l'Etat, il peut décerner des mandats d'amener et des mandats d'arrêt contre ceux qui en sont présumés les auteurs ou les complices ; il peut les interroger » (art. 145) ; de même, il « surveille et assure l'exécution des lois dans les administrations et tribunaux, par des commissaires à sa nomination » (art. 147). Et l'on pourrait multiplier les exemples, qui attestent de la filiation avec le Comité de salut public<sup>27</sup>.

On peut donc estimer que le dualisme de l'organe exécutif a présenté pendant la Révolution française une structure similaire – malgré les nombreuses différences qui séparent les systèmes de 1791, de 1793 et de l'an III. Il s'est en effet agi dans tous les cas d'instituer d'un côté une partie « basse », dont les membres seraient spécialisés (à la tête des départements ministériels) et qui serait incapable de décision collective et, de l'autre, une partie « haute », capable, non seulement de prendre des décisions (individuellement, pour le roi, collectivement pour le conseil exécutif de l'an I et le Directoire de l'an III), mais aussi de donner des ordres aux membres de la partie « basse » et donc d'assumer des fonctions de « direction » de l'Exécutif. En d'autres termes, une claire hiérarchie est instaurée entre les deux parties de l'organe exécutif, et la partie « haute » assume à ce titre – d'abord officieusement sous la monarchie constitutionnelle, de plus en plus ouvertement par la suite – des fonctions qui dépassent la stricte exécution des lois, à mesure que la conception de ce qu'est le « pouvoir exécutif » s'élargit.

On perçoit alors ce qui peut séparer ce « dualisme » des exécutifs révolutionnaires, de celui des exécutifs parlementaires contemporains (dans lesquels la partie « basse » est devenue dominante). Seule la V<sup>e</sup> République finalement paraît, toutes choses égales par ailleurs (ce qui est une expression commode pour s'autoriser à comparer ce qui n'est guère comparable), se rapprocher du modèle révolutionnaire...

\*\*\*

- <sup>1</sup> Ils correspondent aux « principaux Officiers de chacun des départements exécutifs », que mentionne la section 2 de l'article 2 de la Constitution de 1787.
- <sup>2</sup> Cfr. pour un examen historique de cette question, à partir du cas américain, A. Le Pillouër, *Un président sans "conseil exécutif" : le choix de Philadelphie*, in « Jus Politicum », VI, 2014 (à paraître).
- <sup>3</sup> On comprend que la difficulté réside, en partie du moins, dans la coordination de ces deux exigences – qui obéissent à des logiques contradictoires : autonomisation de l'organe exécutif en vue de lui permettre d'échapper à l'emprise de l'organe législatif d'un côté, subordination de l'organe exécutif à l'organe législatif afin de s'assurer qu'il exécute « droitement » la loi, comme l'on disait au XVIII<sup>e</sup> siècle.
- <sup>4</sup> Il convient en effet de rappeler que la fonction exécutive est alors conçue comme une fonction subordonnée à la fonction législative : celle-ci consiste à exprimer la volonté du corps politique, tandis que celle-là n'en permet que la mise en œuvre concrète.
- <sup>5</sup> A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *Le Fédéraliste*, n. 70, trad. Gaston Jèze, Paris, LGDJ, 1957, rééd. Economica, "Études juridiques comparatives", Préf. André Tunc, 1988, pp. 590-591.
- <sup>6</sup> Par l'expression « constitutional council », Hamilton entend évidemment désigner un « conseil exécutif ».
- <sup>7</sup> La démonstration en a été faite par M. Troper, *Terminer la Révolution – La Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006, not. p. 165 s.
- <sup>8</sup> *Ibid.*
- <sup>9</sup> Cfr. sur ce point G. Glénard, *L'exécutif et la Constitution de 1791*, Paris, Puf, "Léviathan", 2010, not. p. 361 ; ou bien M. Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire (1789-1799)*, Paris, Puf, 1991, not. pp. 132-135.
- <sup>10</sup> Cfr. M. Verpeaux, *La naissance du pouvoir réglementaire* cit., pp. 239-247. L'auteur cite notam-

ment des cas où la Convention nationale a annulé (mais elle en a aussi confirmé) certaines proclamations du Conseil exécutif, qui comportaient un indéniable aspect décisionnel (*ibid.*, pp. 244-247). Il est significatif que les exemples pris par l'auteur de telles annulations soient tous datés d'avant la création du Comité de salut public : c'est ce dernier qui assumera par la suite ce contrôle, le plus souvent *a priori* (cfr. *infra*, n. 478).

- <sup>11</sup> L'article 9 du décret portant création du Comité de défense générale disposait notamment : « Ce comité s'occupera, sans interruption, avec les ministres, des mesures qu'exigent la campagne prochaine, et l'état présent des affaires [...] » (Séance du 1<sup>er</sup> janvier 1793, *Archives parlementaires*, t. 56, p. 117 – Nous soulignons).
- <sup>12</sup> Séance du 5 avril 1793, *Archives parlementaires*, t. 61, pp. 341-342. D'ailleurs, lorsque la Constituante s'était trouvée en 1791, après Varennes, dans une situation similaire – puisque le roi était suspendu de ses fonctions – elle n'avait pas manqué de constater un comportement similaire de la part du conseil des ministres ; Martineau avait par exemple fait remarquer à ses collègues : « Aujourd'hui vos ministres sont emmaillotés de toutes parts ; ils sont gênés par l'Assemblée nationale, par vos comités, par les corps administratifs ; ils ne connaissent rien, ils ne peuvent rien faire, et dès lors ils ne sont responsables de rien » (Séance du 31 juillet 1791, *Archives parlementaires*, t. 29, p. 72).
- <sup>13</sup> Séance du 3 avril 1793, *Archives parlementaires*, t. 61, p. 277 (Nous soulignons). Selon l'article 2 de ce projet de décret, le « Comité [...] (dirigerait) toutes les fonctions dont étaient chargés les ministres » (*ibid.*, p. 278).
- <sup>14</sup> L'argument de la nature constituante de l'assemblée est certes parfois utilisé par certains conventionnels, mais il n'est pas admis par la majorité, qui pré-

fère maintenir le plus longtemps possible l'image d'une assemblée respectueuse de ce principe fondamental. Et lorsque les entorses se feront trop manifestes (sous le gouvernement révolutionnaire en particulier), elles seront justifiées bien davantage par les circonstances (la guerre, la contre-révolution, bref, les dangers qui guettent la jeune République) que par la nature constituante de l'Assemblée (argument bien trop « théorique » pour emporter tout à fait la conviction). Qu'il soit sur ce point permis de renvoyer à A. Le Pillouër, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes – Essai sur le pouvoir instituant*, Paris, Dalloz, 2005.

- <sup>15</sup> Dès le 10 mars 1793, et immédiatement après les premiers débats sur l'institution d'un Tribunal révolutionnaire, Danton avait en effet exhorté ses collègues à modifier l'organisation du Conseil exécutif provisoire en des termes peu équivoques : « déployons tous les moyens de la puissance nationale, mais ne mettons la direction de ces moyens qu'entre les mains d'hommes dont le contact nécessaire et habituel avec vous nous assure l'ensemble et l'exécution des mesures que vous avez combinées pour le salut public. Vous n'êtes pas un corps constitué car vous pouvez tout constituer vous-mêmes » (Séance du 10 mars 1793, *Archives parlementaires*, t. 60, p. 63 – Nous soulignons).
- <sup>16</sup> On peut notamment relever « la chaleureuse intervention de La Revellière » du 11 mars 1793 (*Archives parlementaires*, t. 60, p. 92), ainsi que la qualifera plus tard Buzot, lors du débat sur la création du Comité de salut public (Séance du 6 avril 1793, *Archives parlementaires*, t. 61, p. 374).
- <sup>17</sup> Séance du 3 avril 1793, *Archives parlementaires*, t. 61, p. 278. Buzot dira de même : « nous avons besoin d'une surveillance active, je ne pense pas qu'on doive aller jusqu'à l'usurpation du pouvoir exécutif » (*ibid.* – Nous soulignons).

- <sup>18</sup> Les conventionnels reprochent d'ailleurs au Conseil de ne pas assumer ses compétences, alors que c'est probablement elle-même, par sa surveillance trop étroite, qui l'a totalement inhibé à cet égard.
- <sup>19</sup> Séance du 6 avril 1793, *Archives parlementaires*, t. 61, p. 376 (Nous soulignons).
- <sup>20</sup> Ce qui peut se justifier par l'urgence de la situation ; mais alors, précise Thuriot, le comité est tenu d'en rendre compte immédiatement à la Convention nationale.
- <sup>21</sup> Séance du 6 avril 1793, *Archives parlementaires*, t. 61, p. 375 (Nous soulignons).
- <sup>22</sup> V. not. Troper, *Terminer la Révolution* cit., pp. 172-175.
- <sup>23</sup> Séance du 24 avril 1793, *Réimpr. de l'Ancien Moniteur*, Paris, 1840, vol. 16, p. 215.
- <sup>24</sup> Pour une analyse exhaustive de ce débat, on peut se reporter à M. Troper, *Saint-Just et le problème du pouvoir exécutif dans le discours du 24 avril 1793*, in «Annales Historiques de la Révolution Française», n. 191, 1968, pp. 5 s.
- <sup>25</sup> Ainsi l'intervention de Thibaudeau, plaidant en floréal an III pour que l'on en revienne au sys-

tème initial du Comité de salut public, dans lequel, selon lui, ce dernier n'avait pas de prérogatives purement exécutives, mérite d'être citée : « il est donc tems, expliquait Thibaudeau, il est absolument nécessaire de séparer le gouvernement de l'administration. La Convention doit seule gouverner par son comité de salut public ; des agents responsables doivent seuls exécuter, administrer sous la surveillance du comité. Ce n'est point une innovation, c'est ramener les choses où elles en étaient dans leur origine » (Séance du 7 floréal an III, *Moniteur Universel*, p. 896). Le 15 floréal, Daunou présentera de même, au nom de la Commission des Onze, un projet de décret dont l'article 1<sup>er</sup> disposait que « jusqu'à ce que les lois constitutionnelles soient mises en activité, le gouvernement sera confié aux seuls comités de salut public et de sûreté générale » (Séance du 15 floréal an III, *Moniteur Universel*, p. 931). Et il avait auparavant énuméré (*ibid.*) ce que cette fonction désignait : la direction de la force armée dans Paris, la surveillance de toutes les parties de l'adminis-

tration, la direction des relations extérieures, celle des armées, la surveillance de la trésorerie, etc.

- <sup>26</sup> Sur l'opposition entre gouvernement et administration pendant la Révolution, on peut se reporter à l'article de J.-P. Machelon, *L'administration sous la Révolution française. Entre exécutif et législatif*, in «Revue administrative», n. 261, mai-Juin 1991, p. 206.
- <sup>27</sup> Pour une analyse complète de cette filiation, il convient de se reporter à M. Morabito, *L'an III et l'héritage du Comité de Salut Public*, in «Revue historique de droit français et étranger», n. 1, janv.-mars 1997, 75<sup>e</sup> année, pp. 93-107.