

Exécutif et pouvoir réglementaire.

La collection authentique des lois et décrets conservée aux Archives nationales, lieu caché d'un pouvoir réglementaire du roi ?

MARTINE SIN BLIMA-BARRU

Le 4 septembre 1789, Target, rapporteur du Comité de constitution, résume la position de la plupart des députés à propos des actes adoptés par le roi : « Tout ce qu'on appelle règlement, c'est à la nation à le faire, et il faut espérer que ce grossier amas de lois, toutes bizarres, toutes contradictoires, va bientôt disparaître. Si vous n'êtes pas rassemblés, il faudra confier à d'autres les fonctions importantes que vous devez remplir »¹. La première assertion se réfère à l'arsenal législatif de ce qui est en train de devenir l'Ancien régime, elle renvoie également à la curieuse situation de l'Assemblée nationale dont l'existence ne remet pas encore en cause l'autorité d'institutions telles que le Conseil du roi ou les Parlements, hauts lieux de l'élaboration des actes d'autorité. Dans la deuxième assertion, le lien avec la question de la permanence de la jeune Assemblée nationale est établi, contre-pouvoir face au poids des actes édictés par les juridictions royales. Les fondements de la primauté des décisions de la représentation nationale sont en train d'être ébauchés. La

déclaration du Comité de constitution précise également, à côté des décrets adoptés par la représentation nationale, le statut d'actes de second ordre, les règlements, qui ne seraient plus uniquement du domaine du pouvoir exécutif mais doivent être eux aussi de l'ordre du législatif dans un processus encore à définir.

La majorité de l'Assemblée adopte le point de vue de Target sans toutefois régler le problème de ces actes royaux au statut devenu indéterminé puisqu'ils continuent à exister dans les cours souveraines non encore réformées. L'Assemblée se ménage toutefois, au moins formellement, la possibilité de rediscuter de ce sujet et décide de « renvoyer à l'organisation du pouvoir exécutif tous les détails des règlements ».

Les circonstances vont obliger la Constituante à prendre en considération ce problème. Le 29 septembre 1789 un député, membre de la noblesse, fait remarquer que, puisque le « roi ne pouvait faire des règlements il faudrait que le corps législatif fût toujours en activité ; car, par exemple,

pour l'armée, les règlements provisoires sont à chaque moment nécessaires »². Opinion confirmée par un autre membre de la noblesse et par le marquis de Bonnay qui prétendent que le roi doit avoir le droit de faire des règlements sur l'armée, mais ils ne doivent être, selon eux, que des exceptions. La délimitation des règlements au champ militaire n'est pas pour favoriser une discussion législative sur leur modalité de mise en œuvre. Domaine réservé du pouvoir exécutif, tout ce qui relève de l'armée ne peut être mis en délibération. Une autre occasion de trouver une solution, appuyée sur une prise en compte plus large d'un droit de règlement, échappe encore une fois aux députés. Au moment de l'adoption du décret du 2 octobre 1789 qui rassemble les premiers articles de la future Constitution, est affirmé le principe selon lequel : « Le pouvoir exécutif ne peut faire aucune loi, même provisoire, mais seulement des proclamations ». La Constitution le reprend dès la rédaction du 16 août 1791 en le transposant dans l'article 6 de la section I du titre III, là encore, sans délibération préalable et sans aucune modification. Le roi est pourvu d'un droit particulier et indéfini qui lui permet de faire des proclamations, sous condition, mais qui ne doivent en aucun cas être des règlements, terme absent du texte du 21 septembre 1791.

En évitant d'aborder et de définir le statut des actes réglementaires du pouvoir exécutif, le législateur pose le problème de la nature de ceux adoptés par le roi sous la forme d'arrêtés au sein de son Conseil. Les ministres abordent cette situation dans un mémoire adressé à l'Assemblée nationale : « Il est incontestable que le roi peut exercer ce pouvoir [de prendre des décisions qui ne concernent que le pouvoir exécutif]

sous toute autre forme que celle d'un arrêté du Conseil ; mais il faut que cette forme soit établie »³.

En écho à ces hésitations, le garde des Sceaux adresse à l'Assemblée nationale un deuxième mémoire où il pose la question de la continuité des fonctions du Conseil du roi. Armand-Gaston Camus, député et archiviste de l'Assemblée nationale, réagit en parlant d'« arrêts illégaux et injustes » pour désigner les arrêts du Conseil. Le décret sur les opérations du Conseil du 15 octobre 1789 précise le cadre dans lequel les proclamations royales peuvent être prises. « Les arrêts de propre mouvement [...] les évocations avec retenue du fond » ne peuvent plus être prononcés par le Conseil du roi ; le roi « pourra toujours ordonner les proclamations nécessaires pour procurer et assurer l'exécution littérale de la loi »⁴. Le Conseil du roi est donc autorisé à poursuivre ses fonctions, provisoirement, en attendant l'organisation du pouvoir judiciaire et de l'administration. Cependant, ce décret reste longtemps sans exécution du fait d'une sanction royale très tardive, qui ne survient que dix mois plus tard, le 20 août 1790. La portée de cette décision est également restreinte puisqu'elle ne concerne que les proclamations, éléments qui participent de la promulgation des lois, mais elle ne règle pas la difficulté du droit de règlement. En complément, l'Assemblée nationale prolonge également le 21 octobre 1789 la vacation du Parlement pour lui permettre d'instruire, juger les affaires, enregistrer les actes royaux en attendant la mise en place des institutions judiciaires nouvelles.

La réaction de Camus et l'attitude de l'Assemblée, de façon générale, sont caractéristiques de l'opinion des députés.

L'Assemblée nationale révolutionnaire, la réticence des députés à prendre en considération les règlements trouvent un écho dans l'organisation mise en place par l'archiviste Armand-Gaston Camus, dès 1789. Les seuls actes qui ont droit d'entrer dans son dépôt sont ceux de l'Assemblée à savoir les procès-verbaux, donc leurs délibérations et leurs arrêtés, bientôt appelés décrets. Fonder les Archives nationales, dès août 1789 à travers l'élection de l'archiviste, est une décision de l'Assemblée nationale constituante d'une certaine radicalité politique en ce qu'elle exclut *de facto* tout acte qui n'aurait pas été produit dans son enceinte. Le lieu sacralise, par le dépôt et l'enregistrement des actes législatifs, les décrets adoptés par la Constituante d'après le procès-verbal, les travaux préparatoires, les documents et les imprimés qu'elle reçoit sur ses travaux. Les décrets et les lois, maintenant conservés dans la série A5 des Archives nationale, est le lieu d'observation de la souveraineté de la loi révolutionnaire. Elle peut intervenir dans tous les domaines, par principe, et peut confier à l'Exécutif la possibilité d'intervenir dans un processus administratif. Mais il est exclu, par principe également, que la loi révolutionnaire lui accorde la possibilité de prendre des actes généraux et impersonnels. En confiant à l'exécutif un droit spécifique pour établir un projet de règlement dans un domaine bien précis, l'Assemblée nationale associe souvent l'adjectif *nécessaire* au terme de règlement. La sémantique renforce ici le lien de subordination entre le décret et ces types d'actes en les assignant nettement à une seconde position. Le 26 octobre 1789, l'ouverture des Archives de l'Assemblée nationale aux expéditions authentiques des décrets, qui constituent la

loi après sanction ou acceptation par le roi, constitue un élargissement du dépôt initial mais rend par là-même manifeste l'exclusion qui se trouve ainsi opposée à tout autre type d'actes, et surtout à ceux, purement exécutifs, produits par le pouvoir royal, à savoir les règlements.

Dans la Constitution de 1791 se retrouve également cette volonté de définition terminologique : le terme d'ordre est préféré à celui de règlement (le roi a le droit d'annuler les actes des administrateurs « contraires aux lois ou aux *ordres* qu'il leur aura adressés (article 5 sur les relations entre le roi et les administrateurs de département) ; « le pouvoir exécutif dirige et surveille la perception et le versement des contributions, et donne tous les *ordres* nécessaires à cet effet. » (article 5, titre V sur les contributions publiques) ou encore dans les cas de troubles dans les départements où le roi « donne les *ordres* nécessaires pour l'exécution des lois et le rétablissement de l'ordre ». Qu'il s'agisse de règlement ou d'ordre, la nature juridique et la force obligatoire de ces actes sont toujours imprécises.

Sous la Législative, les députés ne s'écartent pas des principes adoptés par leurs prédécesseurs. Le 19 avril 1792, Claude Hugau, député et rapporteur du Comité militaire, soumet un projet de décret sur la discipline de l'infanterie. C'est bien, strictement, le domaine délimité le 29 septembre 1789 de mise en œuvre de règlements relativement à l'armée. Les débats passionnés qui s'échangent à ce moment portent davantage sur la reconnaissance ou non de l'exercice d'un droit réglementaire général reconnu au pouvoir exécutif et peu sur le problème de la discipline de l'infanterie. La discussion est intéressante

d'un point de vue formel, d'autant plus qu'elle aboutit au décret du 4 mai 1792. Ce dernier crée un précédent en accordant au roi un droit réglementaire exceptionnel motivé par le domaine d'application, mais sans utiliser le terme de *règlement*. Celui de proclamation lui est substitué. Cette orientation terminologique confirme la volonté du Corps législatif d'éviter de légiférer sur un droit normatif, même si cette position ne devrait être évoquée que par le choix des termes utilisés. L'avancée est considérable, puisque la décision de l'Assemblée nationale crée un statut du droit de réglementation pour le roi, mais les événements du 10 août 1792 vont en arrêter toute application. Cette fois-là, ce n'est pas la sanction qui en retarde la promulgation, puisque celle-ci intervient dès le 9 mai 1792, mais c'est l'expédition aux autorités constituées qui n'est effectuée que deux mois plus tard [...] c'est-à-dire le 9 août 1792⁶. Le basculement de situation, dû aux événements du lendemain, rend le décret sur les règlements symbolique mais inefficace.

Cependant, la chute de la monarchie ne met pas fin à la nécessité d'accorder aux règlements un statut et une place dans l'arsenal législatif. Dans le premier décret adopté ce jour-là, se rapportant au mode d'impression et de publication des décrets, il est précisé que « les ministres arrêteront et signeront ensemble les proclamations et autres actes de même nature ». Ce qui reste toujours aussi vague. Les règlements apparaissent comme une délégation de pouvoir de l'Assemblée nationale au pouvoir exécutif : il est expressément chargé de proposer un règlement, après quoi l'Assemblée nationale reprend la proposition réglementaire du ministre et la ratifie, en quelque sorte, par sa transformation en texte de dé-

cret. Cette procédure aboutit au fait qu'en dernier ressort, le règlement n'est pas l'œuvre du pouvoir exécutif mais celle du pouvoir législatif.

De façon générale, on peut relever trois types d'expression du pouvoir réglementaire dans l'ensemble des archives des décrets et lois de la série A des Archives nationales. Des regroupements par typologie de procédures mettent à jour des ensembles signifiants plus qu'ils ne renvoient à des catégories juridiques du droit.

Une première catégorie rassemble des règlements élaborés par l'Exécutif par délégation préalable donnée par l'Assemblée nationale : le pouvoir exécutif est expressément chargé de proposer un règlement puis l'Assemblée nationale reprend la proposition du ministre. La série A offre un certain nombre d'illustrations.

Le 27 septembre 1791, l'Assemblée nationale législative adopte un décret sur l'établissement d'une somme destinée à diverses dépenses de l'armée où le ministre de la Guerre est chargé de « proposer les règlements sur le logement en nature dont devront jouir les individus de chaque grade »⁷. Cette délégation clairement accordée aboutit au décret du 23 mai 1792 sur le logement et le casernement des troupes et des fonctionnaires militaires⁸. La décision fait directement référence au décret du 27 septembre 1791 et s'appuie sur le projet proposé par le ministre de la Guerre : « Tous les articles du règlement présentés par le ministre de la Guerre et annexés au présent décret sont approuvés. » La ratification par l'Assemblée est explicite.

Le 19 avril 1792, un débat anime la Législative suite à la liberté prise par Narbonne, ministre de la Guerre, d'adopter de façon autonome un règlement sur la discipline de

l'infanterie⁹. Jugée par l'Assemblée nationale comme un exercice abusif, l'attitude du ministre pousse les députés à rendre un avis définitif sur le droit de règlement du pouvoir exécutif et aboutit au décret du 4 mai 1792 qui crée un statut du droit de réglementation pour le roi. Le caractère fondamental de ce décret dans la délimitation d'un statut de pouvoir réglementaire accordé au pouvoir exécutif est fortement marqué dès le titre, *Décret qui charge le pouvoir exécutif de faire un nouveau règlement sur la discipline de l'infanterie*. Le texte même, si son exécution ne s'était pas heurtée à la chute de la monarchie, aurait été un précédent et une ouverture incontestable pour le pouvoir exécutif dans l'exercice d'un droit réglementaire : « A dater du jour de la publication du présent décret, l'intitulé de tous les règlements à faire par le roi sera dans la forme suivante : « *Règlement relatif au décret de l'Assemblée nationale concernant (mettre le texte de loi) du (mettre la date de la loi) sanctionné le (la date de la saction)* » (article 7).

Le décret du 4 mai 1792 sur les prisonniers de guerre donne délégation au « pouvoir exécutif [qui] présentera, dans le plus court délai, un projet de règlement sur les lieux où les prisonniers de guerre seront transférés [...] et sur tous les moyens d'exécution du présent décret »¹⁰. La proposition de règlement sera validée par décret le 3 août 1792¹¹. L'adoption du règlement du ministre de la Guerre sur les prisonniers de guerre respecte la forme prescrite dans le décret du 4 mai : le titre, *Décret qui adopte le règlement fait par le pouvoir exécutif, relatif aux prisonniers de guerre*, le préambule en établissent clairement le statut : « Ledit règlement ne contient rien qui ne soit pas conforme à la loi ».

Le deuxième regroupement que les actes conservés dans la série A des Archives nationales permettent concerne les décrets de confirmation de la validité de règlement pris par le roi avant la Révolution française.

Le décret du 26 août 1790 sur la direction et l'administration générale des postes est de cet ordre. « Le tarif de 1759, et tous les règlements d'après lesquels sont actuellement administrées les postes aux lettres et les postes aux chevaux, continueront à avoir leur pleine et entière exécution jusqu'au 1^{er} janvier 1792. » (articles 1^{er} et IV)¹².

Le décret du 28 décembre 1791 sur les gardes nationaux volontaires (article 2 section VII) entend également assurer la continuité législative. Il prévoit que, dans tous les cas non prévus par ce décret, « les ordonnances et les règlements rendus pour les troupes de ligne seront provisoirement exécutés »¹³. Cette particularité d'exercice d'un droit par l'armée renvoie directement aux procédures existantes avant la Révolution française.

Le troisième regroupement concerne des décisions qui sont qualifiées de « mesures ». Il s'agit de décisions à l'initiative de l'Assemblée nationale mais sur lesquelles le pouvoir exécutif doit également prendre un acte, appelé mesure, qui le rend exécutoire.

Le décret du 9 novembre 1791 sur les émigrants est de cet ordre. « L'Assemblée nationale charge son Comité diplomatique de lui proposer les mesures que le roi sera prié de prendre, au nom de la nation, à l'égard des puissances étrangères limitrophes qui souffrent sur leur territoire les rassemblements de Français fugitifs »¹⁴.

Le décret du 2 juillet 1792 porte, quant à lui, sur « les mesures à prendre relativement aux gardes nationaux des départe-

tements, qui se rendent à Paris »¹⁵ mais, dans le corps du texte, le terme de mesure est remplacé par celui d'ordre que le roi peut donner, laissant entendre que les deux termes seraient synonymes.

Le décret du 14 juin 1792 sur les laines étrangères non filées et autres objets du commerce confie au pouvoir exécutif, dans son article 5, le soin de régler « le monde d'exécution des faveurs accordées par les articles précédents » et de prendre « toutes les *précautions* nécessaires pour qu'il n'en soit point abusé »¹⁶.

L'exercice de classification des différents types de règlements met en avant le lien de parenté entre le pouvoir réglementaire et la loi qui rend possible la production d'un acte secondaire. Bien que de moindre importance dans la hiérarchie du droit, le pouvoir réglementaire est tout de même fondamental en ce qu'il oblige les députés de l'Assemblée nationale à affiner l'équilibre des rapport entre les différents types d'actes qui fondent le nouvel ordre. Cepen-

dant, le statut de ces actes restera pendant toute la période imprécis et inachevé. On ne peut que souligner ici le domaine très spécifique d'intervention de ce pouvoir réglementaire qui se cherche : militaire, diplomatique, financier, d'ordre public et commercial. Même après le 10 août 1792, la notion de proclamation n'est toujours pas plus définie qu'elle ne l'était dans la Constitution de 1791. L'acte conserve une nature juridique floue et une force obligatoire imprécise. Face à la loi, libératrice par définition pour les révolutionnaires, l'acte réglementaire en ce qu'il organise et norme, est créateur d'une restriction qui, de ce fait, entretient la défiance des députés à son égard. On est bien loin du futur pouvoir réglementaire de la III^e République.

¹ J. Madival, E. Laurent, *Archives parlementaires. Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises, 1^{re} série, 1787-1799*, (AP), Paris, vol. 8, p. 565. Pour les débats parlementaires, nous avons choisi de faire référence à cette édition en raison de sa facilité d'accès, les procès-verbaux conservés aux Archives nationales sous leur forme originale dans la série C/I et sous leur forme imprimée dans la série AD, n'étant pas librement communicables.

² AP, vol. 9, p. 219.

³ AP, vol. 9, p. 455.

⁴ Baudouin vol. 1, p. 139, <<http://artflsrv01.uchicago.edu/cgi-bin/philologic/getobject.pl?c.o:216.baudouino913>>, décembre 2013.

Le renvoi à la *Collection générale des décrets rendus par l'Assemblée nationale* imprimé par Baudouin a été privilégié à tout autre de fait de son accessibilité. Issue de l'ANR RevLoi, la numérisation de la collection des lois de Baudouin et son encodage au sein d'une base de donnée permettent de privilégier cette source identique aux originaux des lois (AN, série A restreinte à la communication). L'édition de texte que constituent les *Archives parlementaires* est ici utilisée dans la mesure où

elle permet de restituer le débat du procès-verbal (AN, série C/I) enrichi du *Moniteur universel*. La collection Duvergier largement postérieure à la Révolution française est un choix de lois, une collection au sens propre, que nous préférons délaissier.

⁵ Pour les décrets de l'Assemblée nationale Constituante, AN, A//70-102 et pour les lois de la même période, AN, A//1-69.

⁶ AN, A//309, registre d'enregistrement des expéditions authentiques sur parchemin des lois par le ministre de la Justice, 6 octobre 1791-21 août 1792.

⁷ *Décret relatif à l'établissement d'une*

masse de 16 livres 10 sols par an, sur le pied du complet de l'armée, par chaque officier général de l'Etat major, Baudouin, vol. 19, p. 659 (Article 5), <<http://artflsrv01.uchicago.edu/cgi-bin/philologic/getobject.pl?c.18:113.baudouino913>>, décembre 2013.

⁸ *Décret concernant le logement et le casernement des troupes et des fonctionnaires militaires*, Baudouin, vol. 29, p. 163, <<http://artflsrv01.uchicago.edu/cgi-bin/philologic/getobject.pl?c.27:114.baudouino913>>, décembre 2013.

⁹ *AP*, t.42, p. 184, *Projet de décret sur le règlement du 1^{er} janvier 1792 concernant le service intérieur, la police et la discipline de l'infanterie*, présenté par le Comité militaire.

¹⁰ *Décret relatif aux militaires ennemis faits prisonniers de guerre*, Baudouin, vol. 29, p. 27, <<http://artflsrv01.uchicago.edu/cgi-bin/philologic/getobject.pl?c.27:22.baudouino913>>, décembre 2013.

¹¹ Baudouin, vol. 30, p. 334, <<http://artflsrv01.uchicago.edu/cgi-bin/philologic/getobject.pl?c.28:245.baudouino913>>, décembre 2013.

¹² *Décret sur la direction et administration générale des postes et messagerie*, Baudouin, vol. 5, p. 272, <<http://artflsrv01.uchicago.edu/cgi-bin/philologic/getobject.pl?c.4:144.baudouino913>>, décembre 2013.

¹³ *Décret relatif à l'organisation, solde, armement et habillement des bataillons des gardes nationales volontaires, et au remplacement de leurs officiers et sous-officiers*, Baudouin, vol. 26, p. 245, <<http://artflsrv01.uchicago.edu/cgi-bin/philologic/getobject.pl?c.24:253.baudouino913>>, décembre 2013.

¹⁴ *Décret relatif aux émigrants*, Baudouin, vol. 26, p. 97, <<http://artflsrv01.uchicago.edu/cgi-bin/philologic/getobject.pl?c.24:126.baudouino913>>, décembre 2013.

¹⁵ *Décret relatif aux gardes nationales des différents départements qui se rendent à Paris*, Baudouin, vol. 30, p. 9, <<http://artflsrv01.uchicago.edu/cgi-bin/philologic/getobject.pl?c.28:8.baudouino913>>, décembre 2013.

¹⁶ *Décret relatif à la réexportation, en franchise de droits, des laines étran-*

gères non filées, des laines préparées, des fils et des bois façonnés, Baudouin, vol. 29, p. 455, <<http://artflsrv01.uchicago.edu/cgi-bin/philologic/getobject.pl?c.27:243.baudouino913>>, décembre 2013.