

Rapport par M. Démeunier sur l'organisation du ministère, lors de la séance du 7 mars 1791

Jean Nicolas Démeunier

Citer ce document / Cite this document :

Démeunier Jean Nicolas. Rapport par M. Démeunier sur l'organisation du ministère, lors de la séance du 7 mars 1791. In: Archives Parlementaires de 1787 à 1860 - Première série (1787-1799) Tome XXIII - Du 6 février 1791 au 9 mars 1791. Paris : Librairie Administrative P. Dupont, 1886. pp. 716-722;

https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1886_num_23_1_10450_t1_0716_0000_6

Fichier pdf généré le 07/07/2020

gence et des besoins. Les agents de quelques-unes de ces perceptions ont mis sous les yeux de l'Assemblée nationale le tableau de la situation pénible à laquelle ils sont réduits; mais je ne puis me dispenser de rappeler également à son intérêt la portion beaucoup plus nombreuse de ceux qui attendent sa décision dans le silence du respect et de la confiance.

« Je supplie l'Assemblée nationale de considérer que la plupart de ces préposés se trouvent aujourd'hui, par la nature même des fonctions qu'ils remplissent, écartés au moins pour quelque temps de toute autre ressource; que le traitement qui leur était attribué leur présentait généralement à peine le moyen de fournir à leurs plus pressants besoins. L'assurance d'un secours momentané qui puisse adoucir les privations qu'ils éprouvent, et dont l'Assemblée réglera la mesure suivant la nature et la durée de leur mission, est la seule grâce que je me permettrai de demander pour eux. Un grand nombre d'entre eux est dépositaire de renseignements importants; ils ont dans les mains les principaux éléments de la comptabilité, plusieurs ont des comptes à rendre, des fonds à remettre au Trésor royal ou à recouvrer sur les contribuables: ainsi la reconnaissance que leur inspireront les bienfaits de l'Assemblée, ne sera pas perdue pour la chose publique.

« Je suis persuadé, Monsieur le Président, qu'elle trouvera dans sa sagesse et dans sa justice plus de motifs que je ne puis en présenter pour prévenir le désespoir, l'expatriation de près de 10,000 familles qui seraient en un instant privées de toute ressource.

« Je suis, etc...

« Signé : DELESSART. »

Un membre : Le comité des finances est déjà saisi de cette affaire; il faut lui renvoyer cette lettre.

(L'Assemblée décrète le renvoi de la lettre de M. Delessart au comité des finances.)

L'ordre du jour est un rapport du comité de Constitution sur l'organisation du ministère.

M. Démoulinier, au nom du comité de Constitution. Messieurs, avant de discuter l'organisation du Trésor public, dont le comité des finances a donné le projet, vous avez voulu connaître les vues du comité de Constitution sur l'organisation du ministère. Cette question importante ayant des rapports intimes avec les décrets qui compléteront l'organisation des corps administratifs, nous faisons imprimer en même temps ces deux parties de travail, et vous y trouverez les lois fondamentales, qui doivent assurer, diriger et contenir la marche du gouvernement.

La personne du roi est inviolable et sacrée. Par une heureuse fiction, on suppose que le roi, agissant en qualité de chef de l'administration générale, veut toujours le bien, et il ne présente ainsi aucune garantie par lui-même. Mais, comme il faut asseoir les institutions politiques sur des fondements assurés, une loi constitutionnelle doit établir que le pouvoir exécutif n'agira, en matière d'administration, que par l'intermédiaire de plusieurs agents, appelés ministres, qui répondront de tous les actes publics du roi. D'après ce principe, comment maintenir d'une part la dignité et la prérogative royales, nécessaires à la liberté et au bonheur d'un peuple nombreux; et de l'autre, comment concilier l'énergie et la rapidité

d'administration, sans lesquelles une grande nation ne saurait exister, sous le même régime, avec le droit impréscriptible qu'a cette même nation de contenir dans les bornes de la loi tous les actes du gouvernement? Tel est le problème qu'il s'agit de résoudre.

Pour ne rien préjuger sur des questions délicates, nous devons soigneusement circonscrire nos idées, et nous renfermer dans un plan tracé avec précision; c'est ce que nous avons tâché de faire. Ainsi, par exemple, nous n'examinerons point si les ministres peuvent être membres du Corps législatif; si, durant les vacances de ce corps, vous accorderez au roi un vote de crédit pour les dépenses extraordinaires. Nous laissons également, dans son entier, la question de la nature des réparations ou des peines à prononcer contre les ministres manquant à leurs devoirs; elle est réservée pour le moment où l'on discutera les principes du code pénal et leur application.

Le nombre des ministres est le premier point à examiner. Une seule difficulté se présente. Y aura-t-il un ministre des colonies? Et, en se décidant pour l'affirmative, doit-on déterminer ses fonctions, avant que la constitution des colonies ait été décrétée par l'Assemblée nationale ou le Corps législatif de la métropole?

L'importance des colonies, la multitude d'affaires qu'elles apporteront au gouvernement, les modifications que vous avez promises, et qui sont nécessaires touchant leur régime et leurs lois, demandent un ministre occupé uniquement de cette administration. D'autres considérations relatives à la bonté du service, aux soins éclairés qu'on doit prendre d'une partie si précieuse de l'Empire, aux moyens les plus sûrs de lui rendre toujours justice, ne laissent aucun doute sur la question. Enfin, par l'établissement d'un ministre des colonies, la métropole aura non seulement plus de moyens de montrer sa constante affection pour les colons français, mais il en résultera des avantages sans nombre en faveur de l'agriculture et du commerce du royaume.

Loin de différer cet utile établissement, des raisons, tirées de la nature même des choses, et ensuite des circonstances actuelles, prescrivent de l'accélérer. Vous êtes instruits des troubles qui affligent les colonies; ce moment d'erreur passera; vos dernières mesures y rétabliront sans doute la paix; mais, dans votre sollicitude pour leur bonheur, vous voulez, par un examen approfondi de leurs griefs, prévenir le retour de ces divisions, qu'on peut bien dire fondées sur des malentendus. Il faudra prononcer sur des plaintes de tous les genres: de part et d'autre on formera des prétentions qui ne peuvent être réglées que par vous. Ce n'est pas tout encore, les troubles dont je viens de parler, affligeants sous plus d'un rapport, différeront inévitablement la constitution des colonies, et cependant vous désirez les faire jouir promptement de la liberté et de la prospérité qui en est la suite.

Pour remplir ces vues, pour saisir la vérité, dans des discussions qui seront épineuses et même obscures, à raison de la distance des objets, vous aurez besoin des renseignements et des détails dont le gouvernement est dépositaire, et l'on peut assurer que le même ministre, surchargé tout à la fois par le travail relatif à la marine, et par celui qui regarderait les colonies, se trouverait dans l'impuissance de bien remplir des fonctions si multipliées. Le département de la marine offrant seul des détails infinis, tous

importants dans leur rapport avec le Trésor public, présente à l'ambition du ministre un vaste champ de réformes à indiquer au Corps législatif, et à maintenir lorsque la loi aura prononcé. Ainsi, nous n'hésitons pas à demander qu'il y ait un ministre des colonies, et qu'on l'établisse sans délai; car il est facile de régler dès à présent l'étendue et les bornes de ses fonctions.

Le nombre des ministres une fois convenu, nous nous sommes attachés à indiquer, d'une manière précise, les bornes des départements respectifs; à réunir les fonctions analogues et à préparer à l'avance la bonté du service, en soumettant l'administration centrale à un ordre invariable. Cette première vue est digne de quelque attention, car les ministres les plus habiles et les plus intègres ne peuvent faire le bien lorsqu'ils sont gênés à chaque pas, par un vice radical dans la division et la distribution des pouvoirs. Il est impossible de calculer les maux qu'ont faits à la France la confusion des pouvoirs abandonnés aux ministres sous l'ancien régime, la réunion des fonctions qui devaient être séparées, et la séparation de celles qui devaient être réunies: ce désordre, ajoutant aux désordres inséparables des mauvaises lois, le gouvernement était parvenu au point de ne plus avoir pour ressort que des ordres arbitraires pour exécuter des dispositions commandées à l'aventure, et des décisions capricieuses pour remédier au bouleversement occasionné par de prétendues lois rédigées sans principes et sans règle. On souriait d'indignation et de pitié, lorsqu'on examinait le ridicule chaos de ce qu'on appelait les départements. Pour vous en donner une idée, Messieurs, les ministres se partageaient les provinces tellement au hasard, que celles qui dépendaient du ministre de la maison du roi, étaient les unes au midi, les autres au nord, et le reste à l'orient et à l'occident, tandis que leurs voisins dépendaient de ses collègues, dont le domaine épars, également, offrait un partage aussi déraisonnable. Enfin, le clergé des provinces frontières se trouvait dans le lot du ministre de la guerre; le ministre de la marine avait la direction de quelques tribunaux; celui des affaires étrangères gouvernait plusieurs provinces du royaume; et celui de la maison du roi réunissait pêle-mêle l'expédition de la feuille des bénéfices, les Etats, les parlements et tous les tribunaux de justice, les gouvernements militaires et les intendances des provinces de son département.

Nous avons débrouillé ce chaos. C'est en suivant de bonne heure le grand principe de la division des pouvoirs politiques, que vous avez vaincu tous les obstacles; ce principe qui vous a guidés jusqu'ici, qui vous guidera jusqu'à la fin de votre carrière, n'est pas moins fécond, lorsqu'on l'applique aux opérations du gouvernement. Les pouvoirs ministériels entraînant la responsabilité, il est indispensable de les séparer et de prononcer fortement cette séparation. Si la ligne de démarcation est bien tranchée; si on a réuni avec exactitude les fonctions analogues; si on a séparé avec la même exactitude les fonctions discordantes, le service se fera mieux, les agents n'auront pas besoin d'un degré extraordinaire d'habileté, pour remplir leurs devoirs, et il est difficile de prévoir le caractère d'activité et de facilité que prendra l'administration.

Tandis que le ministre des affaires étrangères, celui de la marine et de la guerre, uniquement occupés des objets qui leur conviennent, feront, pour ainsi dire, sentinelle sur l'océan, sur nos

frontières méditerranées, et au milieu des cabinets ambitieux ou inquiets des puissances étrangères; tandis que de concert ils présenteront au dehors, et environneront d'un appareil imposant les résolutions pacifiques de la France, qui a renoncé aux conquêtes, et offre la paix à toutes les nations, l'exécution des lois, dans toutes les parties de l'Empire, reposera principalement sur le ministre de l'intérieur, sur le ministre des colonies et sur celui de la justice.

Le ministre de l'intérieur à longtemps fixé notre attention. Nous avons senti que le maintien de l'organisation de tout le royaume dépend, en quelque sorte, de l'organisation de cette partie du ministère; qu'il faut y placer les moyens d'assurer la liberté, la tranquillité et la prospérité publique. Mais la multiplicité de fonctions, qu'il paraît nécessaire d'accorder au ministre de l'intérieur, est effrayante. Cette multiplicité de fonctions, et le danger qu'il y aura toujours de ne pas rencontrer des hommes qui puissent porter un pareil fardeau, ont conduit le comité à une disposition qui lui semble réunir des avantages de tous les genres.

Nous vous proposons, Messieurs, de partager en cinq divisions les fonctions du département de l'intérieur, et de confier chacune de ces divisions, sous les ordres du ministre, à un directeur général responsable et nommé par le roi. Vous verrez, dans le projet de décret, les précautions qu'il est aisé de prendre, pour ne point affaiblir la responsabilité en la divisant; pour ne pas énerver celle du ministre, en lui donnant des directeurs généraux, qui auront de leur côté une responsabilité particulière.

Nous ne le dissimulerons point, les corps administratifs ont été abandonnés à eux-mêmes, depuis leur formation, parce que le ministère n'a pas pu, n'a pas voulu, ou, si on l'aime mieux, n'a pas pu les guider ou les contenir. Votre position ne vous a point encore permis de compléter les lois qui les regardent, et cependant il a fallu les surcharger d'occupations, malgré leur inexpérience, et dès les premiers pas de leur carrière. Le rassemblement qu'on en a fait les mois derniers, sans objet de travail bien déterminé, les a jetés à l'aventure dans un monde nouveau pour eux; là, sans guide et sans frein, ils se sont écartés de la route, et avec de très bonnes intentions, ils ont contracté des habitudes dangereuses, et préparé au gouvernement et à vous, Messieurs, des embarras et des difficultés que vous ne surmonterez point, si vous ne détruisez la racine de cet abus, et si, après les avoir ramenés par vos délimitations au joug de la loi, vous ne les y retenez par la force et la précision des mouvements de l'administration général.

En guérissant les maux, le législateur n'a rempli que la moitié de sa tâche, s'il ne prend des moyens pour les empêcher de renaître. Il doit offrir dans ses institutions la réforme du passé, et l'espèce de garantie qu'on peut se ménager pour l'avenir. Or, puisqu'il serait absurde de demander aux hommes des talents plus qu'humains, puisque les principes ordonnent de concentrer l'administration d'un grand Etat, comme celle d'un Etat de peu d'étendue; puisque l'unité d'action, très difficile, dans une vaste monarchie, n'en est que plus nécessaire; puisque cette unité d'action ne peut y avoir lieu qu'en réglant, d'une manière uniforme, les mouvements des agents subalternes, et les ramenant au centre commun, il faut craindre que tant de fils ne se croisent, et ne se brisent en y arrivant; il faut que la con-

fusion, qui à la longue perd tout, ne puisse s'établir : il est donc indispensable de répartir l'administration intérieure dans des divisions particulières subordonnées séparément à un agent qui éclaire le ministre d'une manière complète. C'est en effet le seul moyen qu'on puisse donner à celui-ci, pour saisir et gouverner l'ensemble.

Mais si la correspondance des corps administratifs et des municipalités sur toutes les parties de l'administration intérieure s'établissait exclusivement avec le ministre, le renvoi aux différents bureaux de cette multitude d'affaires qu'apportera chaque courrier deviendrait impossible; les méprises et les erreurs se montreraient à chaque pas, dérangerait l'harmonie et ralentirait la rapidité de la marche nécessaire dans tous les moments : ils doivent donc correspondre directement avec le ministre, pour les affaires importantes ; mais pour les affaires journalières, pour ces détails d'administration, pour ces difficultés, qu'un homme éclairé fait disparaître d'un mot, en citant la loi, la correspondance avec un directeur général, sera plus sûre, plus utile et plus prompte.

Le rapport des corps administratifs jouissant, dans leur ressort, d'une grande considération et d'un grand pouvoir, doit avoir lieu par des intermédiaires, qui jouissent eux-mêmes de quelque considération, qui aient le pouvoir de faire le bien, et qui puissent répandre la lumière sans perdre leur temps à consulter un ministre sur des choses qu'il ne saura pas, ou à lui demander sa signature au bas d'une lettre qu'il n'entendra point : il faut donc les tirer de la classe des premiers commis, les relever dans l'opinion par la nomination royale, leur donner les moyens d'agir promptement, les intéresser, par la gloire et par la crainte, au succès de leurs travaux, et, pour cela, leur permettre de faire exécuter les détails, et de tenir une partie de la correspondance d'instruction, que le roi et son ministre surveilleront et dirigeront en chef.

Et ne craignez pas, Messieurs, d'affaiblir la responsabilité du ministère. Ce frein puissant dont on connaît mieux l'action lorsque le comité vous aura présenté la loi sur la responsabilité, sera conservé par les dispositions que renferme le projet de décret.

Le comité, je le répète, Messieurs, attend les plus heureux effets de l'organisation qu'il a conçue pour le ministère de l'intérieur. Vos lumières perfectionneront ce que cette partie de son plan pourrait avoir de défectueux ; mais il vous supplie de ne pas perdre de vue, d'un côté, l'extrême danger de la confusion, de la lenteur et de la faiblesse dans tout autre système, et de l'autre, la nécessité d'une administration centrale qui ait de l'unité, de la rapidité et de la force. Les nombreux développements dont cette matière serait susceptible, allongeraient trop le rapport, et on les donnera, s'il le faut, dans le cours de la discussion.

Outre l'organisation matérielle du ministère, il en est une autre qu'on peut appeler morale ; c'est dans celle-ci qu'il faut régler en détail l'action de l'autorité royale en matière d'administration. Vous avez déjà, Messieurs, reconnu le principe et arrêté la principale base, en déclarant par votre décret du 22 décembre 1789, que les départements, à l'égard de leurs fonctions administratives, seraient sous l'autorité du roi, comme chef suprême de l'administration générale. Cette loi indique même les grandes masses d'objets sur lesquelles portera la subordination. Il s'agit main-

tenant de déterminer le mode et l'étendue de l'action du pouvoir exécutif ; mais parmi les dispositions multipliées, qui sont nécessaires pour arriver à ce but, les plus importantes ne pourraient être bien appréciées, si on les séparait des articles qui, en complétant les fonctions des administrations de département, poseront les bornes de leurs pouvoirs, et elles se trouvent dans le projet de décret qui complète l'organisation des corps administratifs. Si elles sont adoptées, on leur donnera, dans le code constitutionnel, la place qui leur conviendra le mieux.

Avant de parler de celles qui appartiennent plus immédiatement à l'organisation du ministère, il faut dès à présent appeler votre attention sur les dispositions principales des deux projets de décret.

Et ici le comité doit le dire hautement à ceux qui se livreraient à des préjugés ou à des exagérations : vous ne parviendrez jamais à contenir, dans les bornes posées par la loi, plus de 600 corps administratifs ; un nombre de municipalités qui sera encore très considéré, même après la réduction que chacun paraît désirer ; un nombre plus grand de fonctionnaires publics ecclésiastiques sur lesquels la surveillance aura peut-être besoin d'être active, si, vous contentant d'une disposition déjà décrétée, vous bornez l'action du pouvoir exécutif à des proclamations, pour ordonner ou rappeler l'exécution des lois ; si vous ne déléguez pas au roi, et au ministre de l'intérieur, sous les ordres du roi, et sa propre responsabilité, le pouvoir de réprimer les écarts des trois classes de fonctionnaires dont je viens de parler. Mais, nous n'en doutons point, éclairés par l'expérience, avertis par le passé de ce qu'on peut craindre pour l'avenir, vous ne l'isserez pas dans la Constitution un vice radical qui ne tarderait point à la renverser, et qui, procurant à ces hommes coupables, dont on nous menace chaque jour, le plaisir de voir, dans votre propre ouvrage, les moyens d'une prompt destruction, les déterminerait enfin à une inaction plus dangereuse pour vous que toutes leurs menées.

Pour obtenir plus sûrement des bons résultats, pour différer, pour rendre inutiles les voies de rigueur, pour profiter de l'heureux caractère de la nation française qui se montre si soumise à la voix de la raison, qui sur un mot, sur un vœu de votre part, s'est dévouée à tant de travaux, qui, dans la crainte de vous déplaire et dans le désir de prouver sa confiance aux représentants de la nation, a montré une émulation si digne d'éloges et s'est dévouée à de si grands et de si nombreux sacrifices, pour attacher vos institutions au cœur de tous nos fonctionnaires publics, pour les intéresser par un sentiment avec lequel on obtient tout des Français, nous avons songé à les contenir par l'honneur, et il y a lieu de croire que vous accueillerez une disposition qui prescrit au ministre de la justice et au ministre de l'intérieur, de rendre compte chaque année au Corps législatif, de l'état de l'administration de la justice et de l'administration générale, des abus qui auraient pu s'y introduire et en particulier de la conduite des juges et officiers des tribunaux, ainsi que des membres des corps administratifs.

Les événements très multipliés qui peuvent mettre en péril la chose publique, le secret que l'intérêt général oblige souvent de garder, nous ont conduits à une disposition nécessaire à l'administration d'une monarchie étendue, et sans laquelle le gouvernement se trouverait paralysé,

lorsqu'il aurait besoin d'une plus grande force. Cette disposition est très simple, c'est dans les cas qui, intéressant la sûreté de l'Etat ou la personne du roi, exigent une marche rapide et secrète, de donner au ministre de la justice, sous sa responsabilité, le caractère et le pouvoir de juge de paix, en matière de police de sûreté; de lui déléguer le droit de délivrer un mandat d'amener, et, après avoir interrogé le prévenu, de délivrer, s'il y a lieu, le mandat d'arrêt sous l'expresse condition, à l'égard des délits de nature à être portés à la haute cour nationale, qu'il dressera l'acte d'accusation et le transmettra sur-le-champ à la législature si elle est assemblée, et que si, d'après les réponses des prévenus, le délit paraît être un simple délit ordinaire, il les renverra dans la maison d'arrêt du district où la poursuite aura lieu, conformément à ce qui a été décrété sur la justice criminelle. Vous ménageriez ainsi au gouvernement le moyen de prévenir les complots dans nos ports et de déjouer les menées des étrangers ou des nationaux tramants ces grands forfaits qui sont des calamités nationales. Afin de dissiper toutes les inquiétudes, on déclarerait que le ministre de la justice répondra de ses mandats d'amener et d'arrêt; et la loi sur la responsabilité détaillerait en détail la nature des réparations qu'on pourra prononcer dans le cas d'abus de ce pouvoir. La délégation que nous réservons au ministre de la justice appartient à tous les ministres, dans la Constitution d'un peuple voisin de nous; elle y produit les effets les plus heureux. Ces ministres en font un fréquent usage; jamais ils n'en abusent, et ce qui le prouve bien, les tribunaux qui les ont plus d'une fois condamnés à de fortes amendes, pour avoir, par précipitation ou par négligence, omis des formalités essentielles, ou employé des expressions générales dans leur *Warrants*, n'ont jamais pu les surprendre exerçant ce pouvoir sans cause légitime.

Les précautions qui assurent les droits des citoyens, contre l'usurpation du ministère, sont très multipliées dans le plan; vous y verrez, Messieurs, qu'en aucun cas, l'ordre du roi, verbal ou par écrit, non plus que les délibérations du conseil, ne soustrairont un ministre à la responsabilité; qu'outre les mesures de détail, contre la dilapidation des deniers publics, nous avons eu soin d'établir, sur cet objet, une barrière constitutionnelle que rien ne pourra franchir: mais ensuite, c'est un devoir pour vous d'assurer l'énergie et l'activité du gouvernement, de le débarrasser des tracasseries qui nuiraient à la chose publique. Une action en matière criminelle, pour faits de l'administration d'un ministre, soumet celui-ci à une sorte de tâche perdant alors, au moins, pour un moment, la considération dont il a besoin, il ne pourrait continuer ses fonctions avant qu'un tribunal eût reconnu son innocence. En ne soumettant cette action à aucune formalité, le renvoi ou la suspension d'un ministre dépendrait ainsi de quiconque voudrait le traduire en justice.

Les dangers d'un pareil système frappent tous les esprits. Le gouvernement serait impuissant et avili; l'administration tomberait dans la dissolution la plus complète, si vous l'exposiez de cette manière à la jalousie et à la violence de ses ennemis. Nous pensons qu'un ministre en place, ne doit pas être traduit criminellement en justice, pour faits de son administration, sans un décret du Corps législatif qui prononce qu'il y a lieu de l'accuser. Jusque là le Corps législatif

peut présenter au roi les adresses qu'il jugera utiles, sur la conduite, et même sur le renvoi des ministres. De plus, si le choix et la révocation des ministres appartiennent au roi, l'intérêt de la liberté nationale exige qu'un ministre accusé par le Corps législatif, après une délibération, soit suspendu de ses fonctions, et nous n'hésitions pas à le proposer.

Votre comité a longtemps discuté en quel cas et sous quel mode les citoyens pourraient former une action en dommages et intérêts contre un ministre, pour faits de son administration. Trois systèmes se présentent ici: dans le premier, une autorisation spéciale du Corps législatif, serait nécessaire: dans le second, on abandonnerait cette action aux risques et périls de ceux qui voudraient l'entreprendre; et enfin, dans le troisième, l'action en dommages et intérêts ne serait ouverte qu'à la suite des faits d'administration, sur lesquels le Corps législatif aurait prononcé qu'il y a lieu à l'accusation contre le ministre. Pour saisir le point de la vérité, il faut comparer les trois opinions.

L'action des citoyens contre le Trésor public, ou l'administration générale, étant de droit naturel et toujours permise, leurs droits pécuniaires ne courent aucun risque. Ainsi, sous ce premier rapport, on paraîtrait fondé à soutenir que l'action en dommages et intérêts ne doit être permise qu'avec l'autorisation du Corps législatif. En effet il y a lieu de craindre que les mécontents ou les ennemis du ministère ne saisissent ce moyen de le tourmenter: d'un autre côté, la permission accordée par le Corps législatif serait une sorte de préjugé contre le ministre, et cet inconvénient est majeur, et même rien ne peut le balancer. De plus, un peuple qui veut maintenir sa liberté, doit avoir une défiance raisonnable des agents du pouvoir exécutif; ce sentiment doit toujours se retrouver parmi les membres de la législature; et on peut penser qu'elle accorderait trop aisément cette permission. Ce premier système est donc très dangereux.

Les secours de l'imprimerie devant presque toujours assurer ici la bonté des jugements, il y a lieu de penser que deux ou trois actions indiscrettes, dont la honte et les frais seraient retombés sur les accusateurs de mauvaise foi, serviraient de leçon aux autres; il semble ainsi au premier coup-d'œil, que le second système aurait peu d'inconvénients; mais on ne tarde pas à s'apercevoir que ce serait livrer les ministres aux tracasseries et à la haine des ambitieux; que les ennemis de la chose publique susciteraient ou favoriseraient sourdement un accusateur de mauvaise foi et sans fortune, sauf à le faire disparaître au moment de la condamnation: d'ailleurs, il faut craindre aussi les accusateurs de bonne foi mais peu éclairés, qui, dans leurs exagérations et leurs méprises, voudraient faire payer à un ministre juste et ferme les erreurs de leur amour-propre, ou celles de leur conduite. Les ministres ayant ainsi à se défendre chaque jour contre les accusateurs de bonne ou de mauvaise foi, il n'y aurait plus de repos pour eux. Vous établiriez un moyen sûr de harceler et de perdre celui qui remplirait ses devoirs avec le plus d'exactitude et de succès. On ne doit donc pas laisser absolument libre l'action en dommages et intérêts pour faits de l'administration d'un ministre.

La troisième opinion, en conservant dans toute leur intégrité, les droits des citoyens et ceux de la nation, a l'avantage de laisser aux gens immé-

diats du pouvoir exécutif, la tranquillité d'esprit nécessaire aux devoirs multipliés du gouvernement. C'est celle que nous avons adoptée, et vous penserez, sans doute, que l'action en dommages et intérêts ne doit s'ouvrir qu'à la suite des faits d'administration sur lesquels le Corps législatif aurait prononcé qu'il y a lieu à accusation contre le ministre.

Les ministres soumis à rendre compte dans tous les moments, exposés à l'accusation du Corps législatif, à l'action accessoire en dommages et intérêts, de la part de tous les citoyens, peuvent encore être recherchés après leur ministère. Mais il serait impolitique et cruel de les livrer à la malveillance et à la persécution, parce qu'ils se sont trouvés à la tête des affaires. En écartant ainsi ceux qui, par leur sagesse et l'élévation de leurs sentimens, seraient le plus en état de servir la patrie, vous abandonneriez les premières places à des hommes audacieux, qui braveraient tout, pour satisfaire leur ambition. Vous fixerez donc un intervalle de temps après lequel ces actions seront prescrites, et nous croyons qu'on peut le fixer à deux ans, à l'égard du ministre de la marine et des colonies, et à une année, à l'égard des autres.

J'ai parcouru les bases principales du plan du comité; leur importance a demandé quelques détails. Le projet de décret renferme d'autres dispositions que peut-être on ne contestera point. Outre l'économie du temps, il sera plus utile d'en exposer les motifs, lors de la discussion; je me contenterai d'ajouter qu'en traçant le cercle des devoirs de chaque ministre nous nous sommes efforcés d'établir nos réunions ou nos divisions d'après les rapports des objets entre eux et de tenir les affaires étrangères, la marine et la guerre bien séparées de l'administration intérieure. Si les tableaux ont de l'ordre et de la netteté, ils frappent tous les esprits et l'explication devient inutile.

Nous avons songé d'abord à ôter au ministre de la marine la correspondance avec les consuls de la nation française, pour la donner au ministre des affaires étrangères, à qui elle paraît convenir beaucoup mieux.

Un examen plus détaillé des rapports des consuls avec le département de la marine, et en particulier, de la liaison de leur service avec le régime de nos classes et de nos matelots, nous a déterminés d'autant plus aisément à laisser subsister à cet égard l'ancien ordre de choses, que le comité de marine adopte unanimement cette dernière opinion. Mais nous avons eu soin d'ôter au ministre de la marine la direction de plusieurs parties de commerce, objet qui a toujours excité les réclamations des négocians et qu'on aurait dû laisser au département chargé de la surveillance des arts, des manufactures et du commerce de l'intérieur du royaume. Relativement aux grandes pêches maritimes, il nous a paru convenable de distinguer la police et le produit; d'attribuer la première au ministre de la marine et les détails sur le produit au ministre de l'intérieur.

Outre les colonies proprement dites, nous avons des établissemens ou comptoirs sur les côtes d'Afrique et en Asie. L'agence extraordinaire, auprès des puissances des côtes de l'Afrique et de l'intérieur de l'Inde, a lieu tour à tour par des officiers ou agents du département de la marine et de la guerre; cependant ces négociations politiques ou commerciales tiennent essentiellement

aux rapports et aux intérêts des puissances de l'Europe que le ministre des affaires étrangères doit connaître et surveiller, et c'est à lui que ce travail doit appartenir.

En proposant de donner au ministre des colonies la surveillance et la direction des établissemens et comptoirs français, en Asie et en Afrique, il paraît nécessaire d'en excepter ceux qui sont situés dans les Etats de la Porte ottomane, les régences de Barbarie et de l'empire de Maroc, et de charger de ce soin le ministre de la marine. En effet, ces comptoirs ne se soutiennent qu'autant que nos navires sont protégés contre les corsaires barbaresques. Les consuls transmettent, aux commandans de nos bâtimens de guerre, des avis sur les parages où notre commerce est troublé ou menacé; ils sont même autorisés à requérir la croisière de ceux des vaisseaux de la marine militaire, qui font des campagnes dans la Méditerranée. Ces détails et beaucoup d'autres tiennent essentiellement aux fonctions des consuls; et pour ménager aux opérations commerciales l'unité et la rapidité d'action dont elles ont besoin, nous croyons qu'il faut placer, sous la même main, les divers instruments qui doivent y concourir.

Nous n'avons pas rappelé des dispositions déjà décrétées; nous avons omis, par exemple, celles sur les gratifications et les pensions, et d'autres encore que vous avez adoptées, sur le rapport du comité des finances. Dans le cours de vos délibérations, et surtout en achevant les diverses parties de la Constitution, des précautions nouvelles vous seront indiquées; enfin la loi sur la responsabilité et les crimes de lèse-nation contiendra plusieurs des devoirs des ministres, et rien ne sera plus facile, à la fin de vos travaux, que de présenter, par la réunion de tous les articles, l'organisation la plus détaillée du ministère.

Une sorte de défaveur s'est répandue sur l'expression de responsabilité. Cette prévention est le résultat d'une confusion d'idées. Il semble que chaque mot, chaque action du ministre qui agit de bonne foi, et selon ses lumières, l'expose à une peine. Une pareille servitude est regardée avec raison, comme impossible et illusoire; mais, je le répète, c'est une pure confusion d'idées. L'impéritie, ou la négligence, qui n'est pas la suite d'une mauvaise intention, et même qui, avec des intentions suspectes ou mauvaises, se réduit à un rôle passif, ne peuvent exposer un ministre qu'à la défaveur publique, ou à une pétition du Corps législatif, qui avertisse le roi de l'impuissance ou de la mauvaise volonté de son agent. La responsabilité est toute autre chose: elle s'exerce sur les actions; elle soumet à une peine tout ministre qui se permet un acte quelconque contre la Constitution et les lois, contre la liberté et la propriété des citoyens; qui se permet ou qui favorise la dilapidation des deniers de l'Etat. Ces trois bases de responsabilité seront développées ailleurs: et ne voulant ici que dissiper une erreur, nous nous bornons à la distinction que nous venons d'établir.

L'organisation du ministère, telle que nous la présentons aujourd'hui, ne parle point de l'ordonnateur du Trésor public. Sous l'ancien régime, le contrôleur général des finances n'entraît pas toujours au conseil, et c'était l'excès de la déraison; car les ministres faisant arrêter des dépenses folles, sans savoir si le Trésor publique pouvait le payer; le bon sens aurait ordonné du moins d'écouter celui qui devait connaître les

ressources et les besoins du peuple; celui qui devait recommander l'économie, déclarer nettement que telle dépense se trouvait impossible, ou que telle autre devait être préférée: mais sous une Constitution libre, avec le régime que vous avez établi, quel que soit le mode de la nomination de l'ordonnateur du Trésor public, il ne doit pas être au nombre des ministres; il suffit qu'il y ait au conseil un ministre qui mette en mouvement tous les corps administratifs sur la répartition et l'assiette des contributions, qui aide de la force royale, le recouvrement de ces contributions, et cet objet se trouve rempli par les fonctions attribuées au ministre de l'intérieur.

Le comité des finances vous a déjà rendu compte, Messieurs, de quelques-unes des vues du comité de Constitution sur le Trésor public, et les moyens d'en écarter les dilapidations et le désordre; mais je crois remplir les intentions de l'Assemblée, en développant davantage notre opinion.

Nous ne pensons pas que l'ordonnateur du Trésor public puisse, sans de graves inconvénients, être nommé par le Corps législatif:

1^o En pareille matière, un corps nombreux ne saurait faire un bon choix. L'élection serait livrée à l'intrigue et à la cabale; puisque les sujets aspirants à cette place seraient à peine connus de la soixantième partie des députés.

2^o On affaiblirait la vigilance du Corps législatif, car il aurait naturellement de la prévention pour un homme nommé par lui, ou par les représentants de la nation qui l'auraient précédé. Le membre du comité de l'imposition qui a soutenu ce système, l'a si bien senti, qu'il propose de le faire nommer par une législature, le dernier jour de session; mais, demande-t-il que l'ordonnateur du Trésor public n'exerce ses fonctions que deux ans, à moins qu'il ne soit réélu? et si ce n'est pas là son idée, qu'arrivera-t-il, lorsque, dans le cours d'une législature, cette place sera vacante, par mort, démission, ou suspension?

3^o On a laissé au roi, et avec raison, la nomination de son commissaire auprès de la caisse de l'extraordinaire. Ce décret fait plus que préjuger la question, et il faut le changer, ou suivre le même principe à l'égard de l'ordonnateur du Trésor public.

4^o Enfin, le roi est chargé de l'exécution des lois sur les finances, ainsi que de toutes les autres. On doit rendre sévère la responsabilité de son agent; mais pour conserver l'unité des principes dont s'est trop écarté le rapporteur du comité de l'imposition, en offrant une théorie qui ne nous convient pas, il faut abandonner au roi, avec les précautions convenables, le soin de faire exécuter les lois sur le versement des dépenses publiques, ainsi qu'on lui abandonne le soin plus important de maintenir la Constitution. En effet, il est d'autant plus nécessaire de ne point affaiblir son action, que le travail de la répartition et du recouvrement des contributions a besoin chaque jour d'un moteur puissant et d'un moteur unique. De véritables dangers nous environnent, si dans de pareilles discussions, on se laisse frapper de terreur; si l'on attribue au Corps législatif d'une vaste monarchie, ce qu'il ferait très mal, ou ce qu'il ne fera point; si l'on ne concentre pas la puissance pour la rendre plus efficace; si l'on s'obstine à regarder en arrière au lieu de porter ses regards en avant.

En examinant les dangers dont on nous me-

nace, on y aperçoit beaucoup d'exagération. Sans doute on ne doit pas un instant perdre de vue l'emploi des deniers de l'Etat; la surveillance doit être de la plus grande sévérité; mais il en résulte seulement, qu'outre la comptabilité et la responsabilité continuelle au Corps législatif, il faut établir un comité d'administration des finances auquel l'ordonnateur du Trésor public rendra compte fréquemment sans préjudice de sa responsabilité, et composer ce comité de manière à écarter les abus; que pour avoir la double action de la force royale et du Corps législatif, on peut y mettre des ministres ou des agents nommés par le roi, et des surveillants nommés par la législature. Si l'on dit que la présence de ces surveillants nommés par la législature énervera la responsabilité du comité d'administration, je répondrai que la responsabilité de l'ordonnateur du Trésor public restera entière; que les ministres que nous appelons à ce comité sont des surveillants pour le compte du roi, ainsi que les commissaires sont des surveillants établis par le Corps législatif. Observez, en effet, qu'on n'institue pas ce comité, pour répondre du versement et de l'emploi des deniers, mais pour éclairer, pour contenir la marche de l'ordonnateur du Trésor public, pour l'épier, pour le dénoncer au Corps législatif; pour être instruit de l'embarras qu'éprouvent les perceptions, pour aviser aux moyens de le dissiper, et pour exercer alors la double influence de l'autorité royale, et celle des représentants de la nation.

L'organisation du ministère, telle que nous la présentons, serait imparfaite; la machine du gouvernement n'aurait point de jeu, si l'Assemblée n'adoptait pas les moyens de réprimer les écarts des corps administratifs, que l'ordre des idées, et le désir d'abrégier et de faciliter les délibérations, a fait rejeter dans la partie de travail qui sera distribuée en même temps que celle-ci. Pour montrer l'importance des rapports qu'ont entre elles ces deux parties, le comité ajoutera un petit nombre de réflexions, que vous jugerez peut-être de quelque utilité. Messieurs, vous avez devant vous un écueil dangereux. Si vous énervez l'action et la force du gouvernement, le royaume, livré à l'anarchie, n'offrira plus qu'une foule éparsée de corps administratifs ou municipaux agissant sans accord et sans frein. Cette faute perdra tout et fera tout oublier. Point de liberté publique, si l'administration centrale ne tient pas tout lie et tout soumis à la loi. Nous avons ici à nous défendre de nos préventions et même de nos habitudes. Il a fallu longtemps gêner des ministres dont les intentions étaient suspectes. Au milieu de la désorganisation entière de l'Etat, il a fallu tracer jusqu'aux moindres démarches de l'administration, administrer quelquefois; il l'a fallu, parce que les peuples n'avaient de confiance qu'en vous, que de toutes parts on s'adressait à vous et à vous uniquement. L'impérieuse nécessité vous a contraints d'ajouter cet immense fardeau à tous ceux que portait déjà votre courage. Vous savez, si l'administration peut convenir à un corps nombreux, et s'il n'y a point d'inconvénients lorsque le Corps législatif ose s'en charger. Nous devons oublier les premiers moments de la Révolution; nous devons songer non à ce qui est passager, mais à ce qui doit être permanent. Nous devons nous souvenir que les lois de circonstance sont presque toujours mauvaises; que le législateur se déshonore, s'il brise lui-même le ressort de son ouvrage; que rien ne marchera; que la Constitution serait

vainement dans vos procès-verbaux, si votre main, devenue moins intrépide, craignait trop le moteur qu'elle a créé. Tels moyens sont nécessaires pour faire une Révolution, pour établir une Constitution : tels autres le sont pour la maintenir. Ces moyens ne sont pas les mêmes ; les confondre c'est une erreur grossière : enfin vos nobles travaux bien en sûreté, d'ailleurs, n'ont à redouter que cette méprise.

Voici le projet de décret sur l'organisation du ministère :

PROJET DE DÉCRET.

Art. 1^{er}. Au roi seul appartiennent le choix et la révocation des ministres.

Art. 2. Les ministres seront au nombre de six ; savoir : le ministre de la justice, le ministre de l'intérieur, le ministre des colonies, le ministre de la guerre, celui de la marine et celui des affaires étrangères.

Art. 3. Les fonctions du ministre de la justice, seront : 1^o De garder le sceau de l'État et de sceller les lois, les traités, les lettres patentes de provisions d'offices, les commissions, patentes et diplômes du gouvernement ;

2^o D'exécuter les lois relatives à la sanction des décrets du Corps législatif, à la promulgation et à l'expédition des lois ;

3^o D'entretenir une correspondance habituelle avec les tribunaux et les commissaires du roi ;

4^o De les éclairer sur les doutes et difficultés qui peuvent s'élever dans l'application de la loi ; mais à la charge de proposer au Corps législatif, les questions qui, dans l'ordre judiciaire, demanderaient une interprétation ;

5^o De donner aux juges des tribunaux de district, ainsi qu'aux juges de paix et de commerce, tous les avertissements nécessaires ; de les rappeler à la règle, ainsi qu'à la décence et à la dignité de leurs fonctions, et de veiller à ce que la justice soit bien administrée ;

6^o De transmettre au commissaire du roi, près le tribunal de cassation, les pièces et mémoires concernant les affaires qui lui auront été déférées, et qui seront de nature à être portés à ce tribunal ; d'accompagner ces pièces et mémoires des éclaircissements et observations dont il les croira susceptibles ;

7^o De rendre compte à la législature, au commencement de chaque session, de l'état de l'administration de la justice, des abus qui auraient pu s'y introduire et de la conduite des juges et des officiers.

Art. 4. Il y aura près du ministre de la justice deux gardes et un officier, qui veilleront sur le sceau de l'État. Les secrétaires du roi du grand collège sont supprimés : sont pareillement supprimés les officiers en chancellerie, à l'exception de deux huissiers, lesquels serviront près la personne du ministre, à l'audience du sceau, et pourront exercer auprès du tribunal de cassation.

Art. 5. Le département du ministre de l'intérieur sera divisé en 5 sections, à la tête de chacune desquelles il y aura un directeur général, savoir :

Première section. Les détails relatifs au maintien du régime constitutionnel, touchant les assemblées de communes, par communautés entières ou par sections ; les assemblées primaires et les assemblées électorales ; les corps administratifs, les municipalités, la force publique intérieure, la Constitution civile du clergé, l'ins-

truction et l'éducation publique : sans néanmoins que de la présente disposition on puisse jamais induire que les questions définitives sur la validité des élections et sur l'activité et l'éligibilité des citoyens puissent être soumises au jugement du pouvoir exécutif.

Deuxième section. Les détails relatifs à l'assiette des contributions directes et à leur répartition.

Ceux relatifs au recouvrement, dans le rapport des contribuables avec les percepteurs, dans le rapport de ces derniers avec les receveurs de district.

Ceux relatifs à la régularité de la nomination des percepteurs et du receveur de chaque district.

Enfin la surveillance, tant des dépenses d'administration, d'utilité générale, que des dépenses locales, qui pourront être autorisées par la législature dans les départements.

Troisième section. Les détails relatifs à la perception des contributions indirectes et à l'inspection des percepteurs de ces contributions.

À l'inspection des monnaies et de tous les établissements, baux, régies ou entreprises qui rendront une somme quelconque au Trésor public.

Quatrième section. Les détails relatifs à la direction des travaux, pour la confection et entretien des routes, ponts, canaux, ports de commerce et autres ouvrages publics qui seront autorisés dans les départements.

À la conservation de la navigation et du flottage sur les rivières et du halage sur leurs bords.

À celle des bâtiments et édifices publics, tels que prétoires, églises et presbytères, maisons d'arrêt, maisons de justice, maisons de correction et prisons.

Les détails relatifs aux hôpitaux, établissements de charité, ateliers de charité, et à la répression de la mendicité et du vagabondage.

Cinquième section. Les détails relatifs à la conservation et administration économique des forêts nationales, domaines nationaux et autres propriétés publiques, produisant ou pouvant produire une somme quelconque au Trésor public.

Enfin ceux relatifs à l'agriculture, aux produits des pêches sur les côtes, et des grandes pêches maritimes, à l'industrie, aux arts et inventions, fabriques et manufactures ; au commerce de terre et de mer, ainsi qu'aux primes et encouragements qui pourront avoir lieu sur ces divers objets.

Art. 6. Le ministre de l'intérieur sera chargé : 1^o De faire parvenir toutes les lois aux corps administratifs ;

2^o D'exécuter et de faire exécuter, sous les ordres du roi, les lois relatives aux objets compris dans les divisions ci-dessus ; et particulièrement de surveiller par lui-même l'exécution des lois relatives à la sûreté et à la tranquillité de l'intérieur de l'État ;

3^o De correspondre avec les corps administratifs, de les rappeler à leurs devoirs, de les éclairer sur les moyens de faire exécuter les lois, à la charge de s'adresser au Corps législatif, dans tous les cas où elles auront besoin d'interprétation ;

4^o De rendre compte, tous les ans, au Corps législatif, de l'état de l'administration générale, des abus qui auraient pu s'y introduire, et en particulier de la conduite des membres des corps administratifs et des municipalités.

Art. 7. Les conseils des départements lui adresseront les procès-verbaux de leurs sessions, dans la quinzaine, à compter du jour de la clôture ; il en soumettra les arrêtés à l'examen et à l'approbation du roi, conformément à l'article 5 de