
Rapport, présenté par Billaud-Varenne au nom du comité de salut public, sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire, lors de la séance du 28 brumaire an II (18 novembre 1793)

Jacques-Nicolas Billaud-Varenne

Citer ce document / Cite this document :

Billaud-Varenne Jacques-Nicolas. Rapport, présenté par Billaud-Varenne au nom du comité de salut public, sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire, lors de la séance du 28 brumaire an II (18 novembre 1793). In: Tome LXXIX - Du 21 brumaire au 3 frimaire an II (11 au 23 novembre 1793) pp. 451-457;

https://www.persee.fr/doc/arcpa_0000-0000_1911_num_79_1_40766_t1_0451_0000_17;

Fichier pdf généré le 19/02/2024

la République : il en est qui en très peu de temps ont fait des fortunes vraiment scandaleuses. Je demande que le ministre de la guerre fasse connaître au comité de surveillance et des marchés, les représentants du peuple qui sont devenus les fournisseurs de la République, et que le comité vous fasse sur cet objet un prompt rapport. Citoyens, il faut atteindre tous les coupables quels qu'ils soient, et qu'on ne vienne pas dire que je veux faire faire le procès aux patriotes, pour en diminuer le nombre : les vrais patriotes sont ceux qui avec désintéressement ont défendu les intérêts du peuple; d'ailleurs, quand il ne resterait à la Montagne qu'un petit nombre de membres purs, la République n'en serait pas moins sauvée. (On applaudit.)

(Suit la motion de Bourdon (de l'Oise) que nous avons insérée ci-dessus, page 449 après la motion d'Amar.)

Un membre. J'appuie la proposition de Levasseur; mais je demande que le comité de sûreté générale soit chargé de la recherche qu'il a proposé de faire.

Philippeaux. Je demande que le comité de sûreté générale soit adjoint au comité des marchés.

Thuriot. Cette adjonction est inutile, puisque le comité des marchés a le droit de décerner des mandats d'arrêt.

Merlin (de Thionville). Je demande l'adjonction du comité de sûreté générale à celui des marchés, par cette seule raison que ce dernier est chargé de l'examen des marchés.

Bourdon (de l'Oise). J'appuie la proposition de Merlin. La funeste expérience de Perrin nous a appris, que, s'il y a dans la Convention nationale un fripon, il se sera fait nommer membre du comité des marchés.

Richard. Le moment est arrivé de nous faire passer tous au scrutin épuratoire. J'appuie la proposition de Levasseur.

La proposition de Levasseur est adoptée, et les comités de surveillance, des marchés et de sûreté générale réunis sont chargés de son exécution.

Le rapporteur du comité de Salut public [BILLAUD-VARENNE (1)] présente un rapport et un

II.

COMPTE RENDU de l'Auditeur national.

LEVASSEUR. Amar vous a parlé, dans son rapport, des moyens de corruption employés sur des membres de la Convention. Il faut que tous les traitres soient punis. Quand même nous ne resterions à la Montagne que quelques hommes intègres et sans reproches, la chose publique n'en serait que plus consolidée.

Je demande que le comité de surveillance des marchés, adjoint à celui de sûreté générale, se fasse rendre compte de la conduite de tous les députés qui ont pris part directement dans les marchés passés au compte de la République; j'en connais qui sont enrichis à ce manège.

Cette proposition est décrétée.

(1) D'après les divers journaux de l'époque et le rapport imprimé.

projet de décret dont la Convention ordonne l'impression dans le jour, et en ajourne la discussion à demain (1).

Suit le texte du rapport de Billaud-Varenne, d'après le document imprimé par ordre de la Convention.

RAPPORT AU NOM DU COMITÉ DE SALUT PUBLIC, SUR UN MODE DE GOUVERNEMENT PROVISOIRE ET RÉVOLUTIONNAIRE, PAR BILLAUD-VARENNE, FAIT A LA SÉANCE DU 28 BRUMAIRE, L'AN II DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, UNE ET INDIVISIBLE. (Imprimé par ordre de la Convention nationale (2).

Citoyens, dans la séance du 19 du mois dernier, vous avez jeté les bases d'un gouvernement préparatoire et révolutionnaire. Il vous manque encore le complément de cette mesure. Il vous manque cette force coactive, qui est le principe de l'existence, du mouvement, de l'exécution.

Dès qu'une grande commotion politique a produit son effet; quand l'explosion n'a pas seulement renversé la tyrannie, mais sapé jusqu'à ses fondements, en substituant à son code despotique des lois révolutionnaires, de sorte qu'il ne reste plus aux lâches partisans de la royauté et du fédéralisme qu'une force d'inertie, c'est alors achever de les réduire complètement que de communiquer au gouvernement une action nerveuse et compressive.

Il est une vérité qu'il faut dire ici. Deux écueils accompagnent l'enfance et la vieillesse des Républiques. C'est l'anarchie qui, à leur origine, devient inséparable de leur faiblesse; c'est encore l'anarchie que ramène le relâchement dans leur décrépitude, et qui, trop prolongée, reconduit insensiblement à l'esclavage.

Fixez vos regards sur toutes les parties de la France, et partout vous apercevrez les lois sans vigueur; vous verrez même que plusieurs n'arrivent point aux administrations, et que le surplus leur parvient si tard, que souvent l'objet en est atténué. Vous distinguerez une apathie égale chez tous les agents du gouvernement; en un mot, vous serez effrayés en apprenant qu'il n'y a que les décrets, ou favorables à l'ambition des autorités constituées, ou d'un effet propre à créer des mécontents, qui soient mis à exécution avec une ponctualité aussi accélérée que machiavélique. Vainement avez-vous payé la dette la plus sacrée de la nation, en tendant une main bienfaisante aux pères, aux femmes, aux enfants des généreux défenseurs de la patrie : ce soulagement est réparti avec des lenteurs, des formalités, des préférences qui le rendent nul pour un très grand nombre. En vain, cédant à un juste sentiment d'humanité, avez-vous songé à soustraire l'indigence aux horreurs du besoin : de toutes parts la mendicité abandonnée étale constamment le spectacle douloureux de ses infirmités, et ne donne qu'une triste exis-

(1) Procès-verbaux de la Convention, t. 25, p. 312.

(2) Bibliothèque nationale : 32 pages in-8°, Leⁿ, n° 570. Bibliothèque de la Chambre des députés : Collection Portalis (de l'Oise), t. 13, n° 18, 206, n° 48 et 386, n° 7. Le même rapport, accompagné du décret rendu le 14 frimaire : Bibliothèque nationale : 32 pages in-8° Leⁿ, n° 2031; Bibliothèque de la Chambre des députés : Collection Portalis (de l'Oise), 40 pages in-8°, t. 13, n° 23.

tence qu'à la commisération qu'elle excite dans le cœur navré des passans. Les décrets sur les accaparements tombent insensiblement en désuétude, parce qu'ils frappent sur l'avidité des riches marchands, dont la plupart sont aussi administrateurs. La même cause a rendu les lois sur les subsistances toujours insuffisantes, souvent meurtrières, en empêchant qu'elles aient une exécution uniforme et générale. Ainsi, dans une République, l'intérêt particulier continue d'être seul le mobile de l'action civile; et les leviers du gouvernement agissent plutôt pour ceux qui les meuvent, que pour le peuple, qu'on semble vouloir dégoûter de sa liberté, en le privant sans cesse des bienfaits de la Révolution.

Citoyens, c'est à vous à prévenir les suites funestes d'une intention perfide. Encore une fois, c'est à vous à concevoir que si les révolutions sont nécessaires pour briser le joug de la servitude, la force du gouvernement devient indispensable pour cimenter les bases de la liberté, comme le génie est utile pour leur donner une coupe et une contexture qui préparent leur solidité. Pourquoi le despotisme prend-il un accroissement si rapide et un aplomb si parfait? C'est l'effet naturel de cette unité d'action et de volonté qui résulte d'une exécution impérative et simultanée? Comment Lycurgue assura-t-il la liberté à son pays? Par une observation religieuse et soutenue de ses lois pendant un temps indéfini. Que fit le tyran Pisistrate pour usurper l'autorité suprême? Il eut l'art, dès le principe, d'empêcher que la Constitution de Solon pût s'affermir par l'usage, en engageant les Athéniens d'y déroger chaque jour.

Certes, ils sont dans une étrange erreur, ceux qui pensent que communiquer du mouvement et de la vie au gouvernement, c'est arrêter le torrent d'une révolution, quand une fois il a pris son cours. Ceux-là confondent tous les systèmes, et leurs conséquences. Il s'en faut que dans une République le ressort du gouvernement comprime uniquement le peuple, comme dans une monarchie. Sous le royalisme, le mépris des lois est le premier apanage de l'homme investi de l'autorité. Sous le règne de la liberté, leur observation rigoureuse est le premier devoir du fonctionnaire public. Il y a même cette différence : dans une monarchie, la nation est tyrannisée en proportion de la vigueur conservée à l'exécution des ordonnances du prince; et dans une démocratie, les injustices et les vexations se mesurent sur les infractions faites aux lois.

D'ailleurs, en révolution, le peuple et le législateur doivent seuls pouvoir, dans les moments de crise, s'élancer hors du cercle, pour y ramener toute masse de factieux et de malveillants, devenue trop forte pour être contenue ou réduite par les voies ordinaires : mais quand l'instrument de la loi, quand les autorités secondaires, qui sont les points d'appui de la révolution, ne servent qu'à l'entraver, qu'à tourner contre elle l'institution même qui devait assurer son triomphe, c'est alors qu'on marche à grands pas vers son anéantissement.

Si jusqu'à ce jour la responsabilité des fonctionnaires publics n'eût pas été un vain mot, eût-on vu tant de désordres, tant d'abus, tant de trahisons se succéder, et prendre toutes naissance au sein des autorités constituées? N'est-ce pas l'impunité acquise aux membres des départements coalisés avec le tyran pour redonner des fers à leur patrie, qui a encouragé leurs successeurs à méditer une conspiration plus har-

dic, le fédéralisme qui eût fait des départements autant de principautés, et des administrateurs autant de potentats? Après la journée du 10 août, vainement a-t-on ordonné le renouvellement des autorités constituées : on a changé les personnes; mais le même esprit d'ambition, de domination, de perfidie s'est perpétué : il s'est même agrandi; car l'impunité enfante la licence, et la licence pullule le crime. Mettre pour barrière des exemples éclatants entre les tentations et l'homme faible, c'est forger un chaînon de plus pour le rattacher à la vertu; au lieu qu'en voyant le fonctionnaire public, qui, après avoir trahi ses devoirs, en est quitte pour une simple destitution on n'attaque, ni son honneur, ni sa fortune; qui lui permet même d'espérer qu'à la faveur de nouvelles intrigues, il pourra un jour rentrer sur la scène; alors on s'inquiète peu d'être scrupuleux dans sa conduite. Il n'y a même que l'homme probe, que l'homme austère, qui paraisse jouer un rôle de dupe.

Ce n'est pas ainsi que les fondateurs des Républiques anciennes avaient combiné leur système, fondé sur une connaissance profonde du cœur humain. Quiconque aura étudié la nature, ne peut se dissimuler que les deux principaux écueils de la liberté sont l'ambition des chefs, et l'ascendant qu'ils obtiennent trop facilement par leur suprématie; ascendant qui conduit tôt ou tard le peuple de la reconnaissance à l'idolâtrie, et de l'idolâtrie à une obéissance aveugle, qui n'est elle-même qu'un esclavage volontaire, premier degré de la servitude réelle. Aussi chez les Grecs, une trop grande réputation fut-elle plus d'une fois punie comme un crime; et le digne Aristide vit un de ses collègues voter son bannissement, parce qu'il entendait trop souvent parler de ses vertus. Sans mœurs épurées, il n'existera jamais de République : et sans la régénération de ceux qui, placés sur les premières lignes, fixent les regards de la multitude, et leur doivent par conséquent l'exemple, le brigandage se perpétuera dans le gouvernement, l'intrigue siégera à la place du mérite, les suffrages deviendront le prix de la vénalité ou de la bassesse, l'or tiendra lieu de talent et de vertu; enfin, le peuple oubliant sa dignité avant de l'avoir bien connue, laissera peu à peu rouiller son énergie; et voilà l'instant propice pour l'usurpateur audacieux qui sait encore mieux crier son pouvoir sur la lassitude ou l'apathie des nations, que sur l'enthousiasme, la violence et les conquêtes.

Ne vous le dissimulez pas, citoyens, c'est là le danger qui menace le plus imminemment la République. Tous les efforts combinés des puissances de l'Europe n'ont point autant compromis la liberté et la patrie, que la faction des fédéralistes. L'assassin le plus redoutable est celui qui loge dans la maison. Cependant l'on n'a ni puni le plus grand nombre des coupables, ni même totalement épuré les administrations. Ce sont les hommes qui avaient projeté entre eux de dépecer la France pour se la partager, qui se trouvent encore investis de l'autorité dans les départements : de là, une continuité de perfidies de la part des plus malveillants, afin de pouvoir s'échapper avec plus de certitude à travers le trouble et le chaos; de là une indifférence et un abandon absolus de la part des hommes, qui moins pervers et moins coupables, ont pourtant des reproches à se faire, et qui attendent dans l'inertie leur prochaine destitution; de là une paralysie totale dans les dévelop-

pements de l'administration; et par suite, un engorgement qui rend tous les mouvements pénibles, partiels, momentanés et convulsifs.

Peut-être aussi une organisation vicieuse a-t-elle beaucoup contribué à tant de désordres, et fomenté tant de conjurations. Nous avons décrété la République et nous sommes encore organisés en monarchie. La tête du monstre est abattue, mais le tronc survit toujours avec ses formes défectueuses. Tant d'autorités colossales, qui furent constamment les vampires de la liberté, n'ont rien perdu de leur essence despotique, de leurs attributions corrosives, de leur prépondérance absorbante. Avec un roi, elles représentaient ce géant de la fable, qui, pourvu de cent bras nerveux, osait prétendre envahir jusqu'à l'empyrée. Ce chef leur manque-t-il, elles deviennent semblables aux lieutenants d'Alexandre, qui, par leur seule position, se trouvaient les héritiers naturels de son pouvoir et de ses conquêtes.

En gouvernement, comme en mécanique, tout ce qui n'est point combiné avec précision, tant pour le nombre que pour l'étendue, n'obtient qu'un jeu embarrassé, et occasionne des brisements à l'infini. Les résistances entravantes, et les frottements destructeurs, diminuent à mesure qu'on simplifie le rouage. La meilleure Constitution civile est celle qui est la plus rapprochée des procédés de la nature, qui n'admet elle-même que trois principes dans ses mouvements : la volonté pulsatrice, l'être que cette volonté vivifie, et l'action de cet individu sur les objets environnants : ainsi, tout bon gouvernement doit avoir un centre de volonté, des leviers qui s'y rattachent immédiatement, et des corps secondaires sur qui agissent ces leviers, afin d'étendre le mouvement jusqu'aux dernières extrémités. Par cette précision, l'action ne perd rien de sa force ni de sa direction dans une communication et plus rapide et mieux réglée. Tout ce qui est au delà devient exubérant, parasite, sans vigueur et sans unité.

Quand l'Assemblée constituante, vendue à une cour corruptrice, trompa si facilement une nation trop novice, en lui persuadant que la liberté pouvait s'unir au royalisme, il ne fut pas étonnant de lui voir adopter le système d'un gouvernement complexe. On créa donc alors deux centres principaux : le corps législatif, et le pouvoir exécutif; mais on n'oublia pas d'établir ce dernier, l'unique mobile de l'action, et de neutraliser l'autre, en lui ôtant toute direction, toute surveillance, même immédiate sur l'ensemble; comme si celui qui a concouru le plus directement à la formation de la loi, étant plus intéressé que qui que ce soit au succès de son ouvrage, ne devait pas déployer naturellement et exclusivement l'ardeur et l'activité les plus soutenues pour en assurer l'exécution!

Cependant les auteurs de ce plan machiavélique eurent grand soin de lui donner la plus vaste latitude; et non seulement la force publique fut mise tout entière dans les mains du monarque, mais on acheva d'enlever aux législateurs toute puissance de contre poids et tout moyen d'arrêt, en les plaçant à une distance incommensurable du peuple, par cette multitude d'obstacles qu'oppose à chaque pas la filière hiérarchique des autorités intermédiaires.

Sans doute, il ne s'agit pas de traiter dès ce moment la question sous tous ses aspects; il ne s'agit pas de prononcer sur l'existence et le nombre des autorités, mais de mieux combiner

leurs éléments. Les idées que je vous présente ne parcourent donc que le cercle d'un amendement préparatoire. C'est un premier trait de lumière : c'est l'ébauche nécessaire pour arriver quelque jour au dernier degré de perfection.

Ce qui s'offre d'abord sous la main réformatrice est une agence d'exécution, concentrant en elle seule la direction de tous les mouvements du corps politique, et tout l'ascendant qui dérive du droit de nommer aux places les plus importantes et les plus lucratives. C'est une éponge, c'est un aimant politique, attirant bientôt tout à soi, et qui, avec un homme dont les talents répondront à l'ambition dominatrice, peut méamorphoser le valet en maître usurpateur, d'autant plus aisément qu'il aura toute facilité pour exténuier, pour paralyser le corps législatif par la seule force d'inertie. Conserver au centre d'une république le piédestal de la royauté avec tous ses attributs liberticides, c'est offrir à qui osera s'y placer, la pierre d'attente du despotisme.

Quoi qu'il en soit, vous aurez beaucoup retranché de l'apanage monarchique du conseil exécutif; vous aurez même beaucoup facilité le développement de ce qu'il y a d'utile dans ses opérations, si par un nouveau mode d'envoi des décrets, il cesse d'être chargé de leur expédition. Tant que les lois, pour avoir leur pleine exécution, passeront par l'interposition successive des autorités secondaires, chacune d'elles se rendra tour à tour l'arbitre suprême de la législation; et la première qui reçoit exclusivement une loi au moment où elle vient d'être rendue, est sans doute une autorité plus puissante que le législateur, puisqu'elle peut à son gré en suspendre et en arrêter l'exécution, et par conséquent en détruire entièrement l'effet et l'existence. Rappelez-vous que la monarchie constitutionnelle n'a été sur le point d'opérer la contre-révolution, qu'en se tenant dans une inaction absolue. Semblable aux cadavres sur lesquels on liait des victimes vivantes par l'ordre d'un tyran, le pouvoir exécutif faisait le mort pour tuer la liberté.

Remarquez aussi que les autorités intermédiaires; profitant de cette leçon machiavélique, et voulant atteindre au même but, se sont permis elles-mêmes de juger la loi avant de la transmettre. Sûres que les pouvoirs qui leur sont inférieurs ne peuvent la recevoir que de leur main, si cette loi blesse leur intérêt particulier, ou contraire leurs vues ambitieuses, dès lors elles ne balancent plus à la retenir, pour l'annuler. Tel fut le moyen perfide employé par les administrateurs fédéralistes des départements, afin de briser les nœuds sacrés qui unissent la nation à ses représentants. Les scélérats! en dérobant au peuple la connaissance de vos décrets avant et depuis le 31 mai, ils étaient parvenus à lui faire croire que la Convention ne s'occupait aucunement des intérêts de la patrie; tandis que depuis le 2 juin surtout, jamais aucune assemblée nationale ne fit des lois, ni plus populaires, ni plus bienfaisantes, ni plus politiques, ni plus propres à réaliser la prospérité de l'État, et le soulagement du malheureux.

Ce résultat funeste sera toujours à redouter, tant que la complication organique du gouvernement relâchera le nerf directeur qui, pour être bien tendu, doit sans interruption, et avec un seul support mitoyen, aller du centre se rattacher à la circonférence; au lieu d'aboutir à un premier centre unique, d'où partent d'autres

ils qui vont se renouer à d'autres centres intermédiaires, et qui se subdivisent encore deux fois avant de joindre les extrémités. C'est ce qu'éprouve la circulation du mouvement, en passant par les ramifications successives du conseil exécutif, des départements, des districts et des municipalités.

C'est une vieille erreur, propagée par l'impérialisme, et combattue par l'expérience, que de croire qu'il devient nécessaire, dans un vaste état, de doubler les forces par la multiplicité des leviers. Il est au contraire démontré à tout observateur politique, que chaque graduation devenant un repos arrestateur, l'impulsion première décroît à proportion des stations qu'elle rencontre dans sa course. N'y aurait-il que l'inconvénient d'élever autant de barrières entre les représentants du peuple et le peuple lui-même, qu'il existe d'autorités intermédiaires, que cet inconvénient serait le premier vice à extirper pour rendre au corps législatif toute sa force. Sans cela, ce n'est plus le corps législatif qui parle directement à la nation, mais ceux qui se rendent son organe, qui s'approprient ses décrets, qui reçoivent immédiatement les réclamations, qui distribuent eux-mêmes les bienfaits de la patrie, et qui, dans chaque arrondissement, placés à la cime de la hiérarchie des pouvoirs, éclipsent par leur seule élévation la représentation nationale; d'où naissent naturellement l'espoir et la tentative de l'anéantir. Tel fut le crime des départements.

Cet ordre de choses est donc, sous tous les rapports, désorganisateur de l'harmonie sociale, car il tend également à rompre et l'unité d'action et l'indivisibilité de la République. Ne vous y trompez pas : il est de l'essence de toute autorité centrale, à qui le territoire, la population et la cumulation des pouvoirs donnent une consistance assez forte pour exister par elle-même, de tendre sans cesse à l'indépendance par la seule gravitation de sa prépondérance civile. Comment résister à une tentation si impérieuse, quand on trouve sous sa main un gouvernement tout organisé et formé suivant les véritables règles du mouvement : la volonté, l'impulsion et l'action ? Cette scission n'est que l'anneau de la tige à briser : et cette rupture peut s'opérer avec d'autant moins de secousse, que, loin de déranger l'équilibre, elle lui restitue tout son aplomb, en rapprochant davantage le principe spontané et moteur, des objets sur lesquels ce principe doit agir.

Par le même procédé vous obtiendrez le même résultat. Déjà vous avez senti l'importance de cette opération, en liant une correspondance immédiate avec les districts pour les mesures de salut public. Mais pourquoi n'avoir pas étendu cette réforme à toutes les branches d'exécution ? Pourquoi en laisser la marche tout à la fois vive et traînante ? Ne sont-ce pas les défauts partiels et incohérents qui détériorent bientôt ce qu'on a réparé ? Sans la perfectibilité de l'ensemble, on ne doit compter sur aucun succès. Vous n'avez d'ailleurs consacré, par ce décret, qu'une idée de gouvernement ; et s'en tenir là, ce serait tomber dans une faute trop souvent répétée : ce serait établir sans cesse d'excellentes maximes, sans s'inquiéter des moyens de les utiliser, en les mettant en action.

Votre comité de Salut public vous propose donc une de ces expériences dont la réussite vous servira de modèle pour la rédaction du code

organique de la Constitution, afin d'en effacer les vestiges vicieux que le pli de l'habitude ou la faiblesse attachée à des considérations particulières, pourraient encore y avoir conservés. La distance de l'invention à la perfection est si grande, qu'on ne peut jamais faire assez promptement les essais préparatoires.

Vous qu'un essor rapide place, de jour en jour, à la hauteur la plus élevée, vous ne pouvez plus vous traîner sur les routes battues. Voici donc une nouvelle direction à suivre dans l'impulsion primitive du gouvernement, qui doit reprendre toute son élasticité, en se trouvant à la fin déchargé de ces formes lentes, tortueuses et suspensives, inséparables de l'envoi et de l'enregistrement hiérarchiques des lois. Ordonnez que leur promulgation consistera désormais dans une publicité authentique. Décrétez qu'il y aura un bulletin, exclusivement consacré à la notification des lois; une imprimerie montée pour ce bulletin et une Commission dont les membres seront personnellement responsables, sous la surveillance du comité de Salut public, pour suivre l'impression et pour faire les envois; un papier d'une fabrication particulière avec timbre et des contre-seings, afin de prévenir les contrefaçons (1); un envoi direct à toutes les autorités chargées de l'inspection immédiate, et de l'exécution; en un mot, des peines sévères contre les faussaires, et contre les négligences dans l'expédition des lois; et vous aurez trouvé un mode d'envoi, simple, facile, prompt, sûr, et même extrêmement économique. Cette mesure est simple, puisqu'elle fait disparaître tant de hors-d'œuvre intermédiaires, pour ne plus laisser aucune séparation entre le législateur et le peuple. Elle est facile, parce que tout est déjà créé pour son exécution. Elle est sûre, dès que la responsabilité porte sur les membres d'une Commission sans autorité, sans influence politique, et dont le travail est un mécanisme purement matériel. Elle est prompte, car il ne faut que neuf jours par la poste pour l'arrivée dans les municipalités les plus éloignées. Enfin, elle est économique, puisque l'impression des décrets coûte maintenant quinze millions par an, et que tous les frais de ce bulletin ne dépasseront pas quatre millions. Cette idée lumineuse fut jetée, dès le principe, dans l'Assemblée constituante, quand la lutte élevée entre la souveraineté nationale et le pouvoir monarchique, fit imaginer les moyens les plus propres à établir la liberté par la mutilation du despotisme. Sachez donc la ramasser, et en faire usage à votre tour, pour consolider la République.

Mais ce ne serait point assez d'accélérer et d'assurer l'envoi et la réception des lois, si vous n'acheviez pas d'y mettre la dernière main, en faisant coïncider leur exécution par une réaction aussi forcée, aussi vive, aussi directe, aussi exacte que l'action elle-même. Pour y parvenir, vous devez déterminer la nature et la circons-

(1) A cet endroit du rapport de Billaud-Varenne, on lit dans le *Mercury universel* [29 brumaire an II (mardi 19 novembre 1793), p. 302, col. 1] :

« BILLAUD se trouve saisi d'un état de faiblesse; il s'évanouit; on l'emporte pour lui donner des secours.

« L'Assemblée ajourne la suite de ce rapport à demain.

« BILLAUD reparait. (*Vifs applaudissements.*) On lui fait observer que son projet est ajourné.

« Je suis mieux, dit-il, je demande à continuer. » (*Adopté.*)

cription des autorités secondaires, afin de fixer leur classification, de préciser leurs rapports, et de régler leur mouvement. L'exemple récent qui a laissé des traces si profondes de fédéralisme et de contre-révolution, vous avertit assez qu'il faut changer entièrement l'organisation des départements. Pour peu qu'ils conservent dans leur dépendance les districts et les municipalités, ils parviendront sans peine à les comprimer sous le poids de leur autorité, ne fût-ce que par l'effet de leur rapprochement immédiat. Le pouvoir, comme les corps solides, acquiert de la pesanteur par la proximité. Mais en retranchant de leur essence tout ce qui appartient à l'action du gouvernement, ce sera anéantir leur influence politique, évidemment destructive de l'unité dans les opérations, de l'indivisibilité du territoire, et de sa liberté fondée sur ces deux bases.

Au reste, une autre carrière peut être ouverte aux départements : et la patrie les appelle à lui rendre les plus importants services dans une partie d'administration très essentielle, et jusqu'à ce jour trop négligée, parce qu'aucune autorité n'en a encore été chargée spécialement : c'est celle des contributions et des établissements publics. Les contributions sont les sources vivifiantes de l'État : les établissements publics sont les canaux fertilisateurs de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. Les contributions, pour être réparties avec impartialité entre chaque district, et perçues exactement, exigent que ceux chargés de cette opération soient placés à une certaine distance des personnes, des choses et des lieux : sans cela, l'on est influencé par la condescendance, les préventions, les spéculations de localités, en un mot par toutes les passions qui obsèdent les hommes, et surtout les hommes en place. Il est donc sage de les isoler par l'éloignement, quand ils ont à calquer la prospérité publique sur le décompte de l'égoïsme et sur les calculs croisés de l'intérêt particulier. Or, sous ce point de vue, les départements paraissent l'autorité la plus propre à ce genre d'administration. D'un autre côté, les manufactures, les grandes routes, les canaux devant être distribués de manière que chaque point de la France en retire son propre avantage, la direction de ces établissements publics exige aussi qu'on soit inaccessible aux préférences, qu'on allie beaucoup de zèle à beaucoup d'activité, et qu'on connaisse dans son arrondissement les productions de chaque canton, son genre d'industrie, sa position, et sa température. Il faut donc que les sujets appliqués à un travail non moins vaste que difficile, soient choisis dans un plus grand cercle ; afin de pouvoir en trouver plus aisément qui réunissent les talents et les connaissances nécessaires : c'est encore ce que l'étendue de chaque département présente dans une juste proportion. Ainsi rendue à sa véritable destination, la partie purement administrative, cette institution deviendra aussi utile qu'elle a été liberticide, quand, agent principal de l'action du gouvernement, elle a profité de l'usage de cette puissance pour s'en rendre usurpatrice.

Vous n'avez pas à redouter les mêmes tentatives de la part des districts : placés immédiatement entre l'autorité imposante de la Convention, et l'intensité des municipalités, ils n'ont que la force strictement nécessaire pour assurer l'exécution de la loi. La circonscription des districts est trop restreinte pour leur procurer jamais un ascendant extensif. Leur rivalité mutuelle, basée sur l'intérêt particulier de ceux d'un

même département, est une chaîne de plus qui s'y oppose ; leur existence dépend de l'union parfaite de toutes les parties : séparés de l'ensemble, ils deviennent trop faibles et ne peuvent rien : ce n'est qu'intimement attachés au centre, qu'ils se trouvent tout puissants par la force que leur communique l'autorité du législateur. À le bien prendre, ce sont des leviers d'exécution, tels qu'il en faut ; passifs dans les mains de la puissance qui les meut, et devenant sans vie et sans mouvement, dès qu'ils ne reçoivent plus l'impulsion. Leur exigüité même rend leur dépendance plus positive, et leur responsabilité plus réelle. Qu'ils soient donc chargés de suivre l'action du gouvernement sous l'inspection immédiate de la Convention, et que les municipalités et les comités de surveillance fassent exécuter les lois révolutionnaires, en rendant compte à leur district : voilà la véritable hiérarchie que vous devez admettre également pour les lois militaires, administratives, civiles et criminelles, en chargeant de leur direction le conseil exécutif, et de leur exécution les généraux, les agents militaires, les départements, et les tribunaux, chacun suivant sa partie. Par ce mode si simple d'exécution, l'intention du législateur ne s'affaiblit point dans la transition graduelle de plusieurs centralités ; les rapports du gouvernement sont directs et précis, son action recouvre toute sa vigueur, en s'étendant à tout par une surveillance sans intermédiaire ; et chaque autorité se dirige moins difficilement vers le bien public, ayant une sphère plus proportionnelle et mieux déterminée.

Cependant il ne suffirait pas d'en avoir tracé le cercle, s'il était encore possible de le franchir. Un abus, né de la Révolution a permis à la faiblesse des autorités naissantes, d'effectuer des rapprochements pour se concerter ensemble, et de confondre leurs pouvoirs, afin de se fortifier davantage. De là, pourtant, plus d'ensemble dans les mesures, et plus de règles dans les moyens. De là, l'oubli des décrets, pour y substituer les arrêtés des corps administratifs ; de là, l'usurpation du pouvoir législatif, et l'esprit de fédéralisme. Il est de principe que pour conserver au corps social son indivisibilité et son énergie, il faut que toutes les émanations de la force publique soient exclusivement puisées à la source. Ainsi les autorités qui se réunissent, et qui se fondent pour ainsi dire en une seule, ou qui délèguent des commissaires pour composer des assemblées centrales, sous le prétexte de s'aider et de se soutenir mutuellement, forment une coalition dangereuse, parce qu'elle dérange l'unité des combinaisons générales, qu'elle fait perdre de vue les lois révolutionnaires ; et qu'elle donne insensiblement l'habitude de se passer du centre de l'action. Ce sont des membres qui veulent agir sans la direction de la tête. C'est ainsi qu'on crée une anarchie légale, et qu'on réalise le chaos politique qui provoque des déchirements éversifs, et qui étendue l'ensemble par des efforts ou partiels ou qui se contrarient sans cesse.

Dès que la centralité législative cesse d'être le pivot du gouvernement, l'édifice manque par sa principale base et s'éroule infailliblement.

Ces congrès ont une influence si funeste que les Sociétés populaires elles-mêmes, en se prêtant à de pareilles réunions, n'ont pas été exemptes de cette teinte fédéraliste devenue la couleur favorite des intrigants qui se rendent

trop aisément les meneurs de ces assemblées, et à qui, au défaut d'un roi auprès duquel la faveur tient lieu de mérite, il faut du moins une sphère plus étroite, parce qu'alors il est plus facile d'accaparer les suffrages.

Mais quand le gouvernement, reprenant enfin une attitude ferme, a su rétablir l'harmonie; si parfois quelques ressorts faiblissent et appellent immédiatement les soins de l'ouvrier, ce n'est qu'un coup de lime à donner en passant; et l'on ne tombe plus dans l'inconvénient de ramener le désordre et la confusion, en substituant la main réparatrice à la roue, ou usée, ou brisée. Dès lors, le commissariat se trouve restitué à l'objet de son institution. C'est une clef qui par intervalles remonte la machine en cinq ou six tours : mais qui, laissée sur la tige, la fatigue, l'entrave, et finit par suspendre totalement le jeu naturel des ressorts. Dès lors aussi, le commissariat n'embrassant plus jusqu'aux moindres détails de l'administration, les missions moins fréquentes rendent les choix plus faciles. Avec beaucoup de zèle et de talents, on ne réunit pas encore les qualités indispensables. Le physique fait souvent autant que le moral; et la tenue autant que le caractère. Peut-être aussi a-t-on oublié qu'en bonne politique, des causes majeures doivent seules motiver le déplacement du législateur. Qui se prodigue trop, perd bientôt de sa dignité dans l'opinion publique. Enfin, des absences moins prolongées n'émousseront pas cette vigueur et ce tact politique qu'entretenaient et qu'électrisaient ici le choc lumineux de la discussion et le développement des grands principes. Celui qui demeure longtemps éloigné de la Convention doit s'apercevoir qu'il n'est plus en mesure, et qu'il a besoin de venir se retremper à ce foyer de lumières et d'enthousiasme civique. En un mot, chaque partie du gouvernement reprenant son équilibre et son aplomb, ce nouvel ordre de choses conduira nécessairement à l'extinction de toutes les autorités hétérogènes, qu'on peut assimiler aux topiques, qui ne suppléent la nature qu'à force de l'épuiser.

Néanmoins, je vous le répète, citoyens, il faudrait encore renoncer à tout succès, si pour dernière mesure, vous n'admettiez pas un mobile contractif. Toute législation sans force coactive est comme ces belles statues qui semblent animées, quoiqu'elles n'aient aucun principe de vie : c'est une pièce mécanique à qui il manque un grand ressort. Et qu'on ne me dise pas qu'on ne trouvera plus de fonctionnaires publics, si leur indolence reprochable, leur incivisme criminel, leur ambition perfide, si leurs trahisons mêmes doivent voir dans la loi des punitions toujours menaçantes, et toujours inévitables. Est-ce donc réellement pour abuser le peuple qu'on parle sans cesse de responsabilité depuis quatre années? Quoi! dans une République, on serait réduit à assurer l'impunité aux agents du gouvernement, pour n'en pas manquer! Ils ont bien assez de stimulants corrupteurs, sans y joindre la permission de tout oser. Eh! le premier ennemi de la liberté ne fut-il pas constamment celui chargé ou de la défendre ou de la maintenir? Il n'est point de dépôt qui tente davantage les passions des hommes; il n'en est point aussi qui ait été ni plus souvent violé, ni plus souvent envahi. Ainsi, vous qui avez juré de conserver la République; vous qui devez la vouloir, parce que le peuple vous l'ordonne, pénétrez-vous bien

de cette maxime, méconnue jusqu'à ce jour, et qui est pourtant le sceau de la liberté : c'est que les lois doivent être plus impératives et plus sévères pour ceux qui gouvernent, que pour ceux qui sont gouvernés (1); car il ne faut au peuple en masse qu'une impulsion donnée, et conforme à l'intérêt de tous; tandis que pour le fonctionnaire public, tiré hors de ligne, on doit combiner une direction tout à la fois motrice et compressive.

Si les tyrans se font précéder par la terreur, cette terreur ne frappe jamais que sur le peuple. Vivant d'abus, et régnant par l'arbitraire, ils ne peuvent dormir en paix sur leur trône qu'en plaçant l'universalité de leurs sujets entre l'obéissance et la mort. Au contraire, dans une République naissante, quand la marche de la révolution force le législateur de mettre la terreur à l'ordre du jour, c'est pour venger la nation de ses ennemis; et l'échafaud qui, naguère, était le partage du misérable et du faible, est enfin devenu ce qu'il doit être : le tombeau des traîtres, des intrigants, des ambitieux et des rois.

C'est pour n'avoir pas, dès le principe, placé la hache à côté des crimes de lèse-nation, que le gouvernement, au lieu de s'épurer, a continué d'être un volcan de scélérateuse et de conjurations. Je le répète : la régénération d'un peuple doit commencer par les hommes les plus en évidence; non pas seulement parce qu'ils doivent l'exemple, mais parce qu'avec des passions plus électrisées, ils forment toujours la classe la moins pure, surtout dans le passage d'un long état de servitude au règne de la liberté.

Prenez garde, cependant, qu'une exaltation mal entendue, ou qu'un zèle astucieusement exagéré, ne tende quelquefois à outrepasser les mesures. Ceux-là sont les agents les plus fidèles de nos ennemis qui, recevant l'or de Pitt à pleines mains, sèment avec la même prodigalité les calomnies et les suspensions. L'art le plus profondément machiavélique n'est-il pas celui qui brise les nœuds de la sociabilité, en isolant tous les individus par des défiances générales? Dans une démocratie, où l'opinion publique est en même temps la puissance qui gouverne et le flambeau qui dirige, tout serait perdu le jour où des soupçons couvrant l'ensemble d'un voile funèbre, ne permettraient plus de croire à la vertu de qui que ce soit; le jour où l'innocence intacte pourrait être travaillée des mêmes alarmes que la perversité évidente. Car dès ce moment, il n'y aurait plus ni sécurité, ni confiance, ni rapprochements, ni accord, ni esprit public : dès lors, plus de tranquillité, plus d'allégresse, plus de bonheur, plus de liberté, plus de patrie; et la crainte imprimée universellement ne deviendrait qu'une arme de plus, remise entre les mains de l'ambition, pour renforcer tour à tour les factions qui se succèdent et qui s'entrégorgent, jusqu'à ce qu'enfin un despote survienne, et sache tout mettre d'accord.

Une justice sévère en impose; l'iniquité seule irrite et soulève : tout coupable que la foudre atteint soudainement ne trouve même pas d'appui ni de consolation au fond de son propre

(1) Applaudissements, d'après le *Mercure universel* [29 brumaire an II (mardi 19 novembre 1793), p. 302, col. 2].

cœur, au lieu que l'être irréprochable a pour sauf-conduit ses actions, et pour caution la voix publique. Il serait donc absurde de prétendre qu'en réalisant la responsabilité, personne n'osera s'en charger; c'est dire que la gloire de servir son pays, que le dévouement de la liberté, que l'ambition même ont universellement perdu leur empire. Connaissez mieux votre propre cœur. Comment, l'appât d'un faible gain fait qu'on livre chaque jour son existence aux tempêtes et aux écueils qui couvrent les mers orageuses : et vous croyez qu'on s'arrêtera par la crainte d'un abîme qui ne menace que les dissidents, quand en marchant sans s'écarter on ne peut recueillir sur sa route que les plus douces jouissances de l'âme, la paix intérieure, le contentement de soi-même, la satisfaction de faire des heureux, l'estime des hommes libres, et la reconnaissance de ses concitoyens ! D'ailleurs, l'être vertueux, fort de sa conscience, loin de redouter la répression du crime, la demande, pour être à la fois séparé et débarrassé des méchants. Citoyens, faut-il vous le dire ? le législateur qui ne place pas la sauvegarde de la liberté dans un châtement plus sûr et plus rigoureux pour les écarts des fonctionnaires publics, quelle que soit leur suprématie, semble déjà calculer les fautes qu'il peut commettre ; et dès ce premier acte de faiblesse, il a lui-même trahi sa patrie.

Laissez ce reproche aux deux Assemblées qui vous ont précédés. Il est temps de rendre au corps politique une santé robuste aux dépens de ses membres gangrenés. Remarquez que tout s'engorge autour de vous, ou s'engloutit dans l'éloignement, depuis que de tous côtés on s'occupe plutôt de soi-même que de la patrie. Mais en ramenant les choses à leur vrai point, le mouvement simultané des autorités secondaires provoquera par leur réaction votre propre activité qui demande elle-même du travail. Ne vous y trompez pas : plus le malaise politique se prolonge, plus le besoin d'un gouvernement se fait sentir. C'est le meilleur renfort du patriotisme ; car il lui rallie les hommes paisibles, faibles, trembleurs, tièdes, et même insoucians. D'ailleurs, on nous accuse d'être anarchistes. Prouvons que c'est une calomnie, en substituant spontanément l'action des lois révolutionnaires aux oscillations continuelles de tant d'intérêts, de combinaisons, de volontés, de passions qui s'entrechoquent, et qui déchirent le sein de la patrie. Certes, ce gouvernement ne sera pas la main de fer du despotisme, mais le règne de la justice et de la raison. Ce gouvernement sera terrible pour les conspirateurs, coercitif envers les agents publics, sévère pour leurs prévarications, redoutable aux méchants, protecteur des opprimés, inexorable aux oppresseurs, favorable aux patriotes, bien-faisant pour le peuple : c'est ainsi qu'à l'avenir tous vos décrets, que toutes les lois n'auront plus d'autre effet que de maintenir la République dans toute son intégrité ; que de vivifier la prospérité générale ; que de conserver à la Convention toute sa force. En masse, tenez ici vigoureusement les rênes de l'État. Ressemblez au faisceau que vous représentez ; comme lui, tirez toute votre puissance de votre réunion ; et qu'aussi, le crime le plus grave soit, ou l'ambition de s'élever au-dessus des autres, ou la désertion de la cause du peuple. Point de grâce pour de pareils attentats. Point d'inviolabilité pour qui que ce soit. C'est une monstruosité politique.

La seule qui ne soit point dangereuse, la seule légitime, réside dans la vertu. Il faut donc, et vous l'avez décidé, il faut que l'épée de Damoclès plane désormais sur toute la superficie. Qu'importe à ceux qui marchent sans dévier ! Ce n'est que par des mouvements en sens contraire, qu'on peut rompre le fil qui tient cette épée suspendue : au lieu que le glaive de l'anarchie, sans cesse brandissant dans les mains de toutes les passions qui se l'arrachent tour à tour, menace et frappe indistinctement, et Marius avide de pouvoirs, et les Gracques fondateurs de l'égalité.

Tels sont les principes justifiés par l'expérience et les considérations puissantes qui ont déterminé le comité de Salut public à vous présenter le projet de décret suivant :

PROJET DE DÉCRET

La Convention nationale, après avoir entendu le rapport du comité de Salut public, décrète :

SECTION PREMIÈRE

Envoi des lois.

Art 1^{er}.

« Tous les décrets seront délivrés par le bureau de la Convention au comité des procès-verbaux, séance tenante.

Art. 2.

« Les lois seront imprimées jour par jour, et par ordre de matières, dans un *Bulletin* qui servira désormais à leur promulgation. Ce *Bulletin* sera envoyé directement, par la poste, à toutes les autorités constituées et à tous les fonctionnaires publics, chargés de leur surveillance ou de leur exécution.

Art. 3.

« Il y aura une imprimerie exclusivement destinée à ce *Bulletin*, et une Commission, composée de deux membres, pour en suivre les épreuves et pour en expédier l'envoi. Cette Commission, dont les membres seront personnellement responsables de la négligence et des retards, est placée sous la surveillance immédiate du comité de Salut public.

Art. 4.

« Il sera fabriqué un papier particulier pour l'impression de ce *Bulletin*, qui portera le sceau de la République et le contreseing de deux membres du comité de Salut public, et des deux membres de la Commission instituée à cet effet.

Art. 5.

« L'envoi de ce *Bulletin* aux autorités constituées et aux autres fonctionnaires publics, ainsi que la distribution aux membres de la Convention, auront lieu le surlendemain, au plus tard, du jour où le décret aura été rendu.