

Essai de cartographie politique le droit de la citoyenneté sous la Révolution française (1793-1795)

Les trois cartes qui servent d'appui à ce commentaire ambitionnent de retracer l'histoire de la citoyenneté révolutionnaire à un moment particulier de son histoire, sous la « Terreur », sous la « Grande Terreur », et sous la Convention thermidorienne.

Pour des raisons sur lesquelles je ne m'étendrai pas ici, je désigne la période comprise entre le 10 mars 1793 et le 23 ventôse an II (13 mars 1794), celle habituellement dite de la « Terreur », par le mot « Éthocratie », titre d'un ouvrage publié par le baron d'Holbach en 1776, *Éthocratie ou le Gouvernement fondé sur la morale*, -du grec « *ethos*, mœurs et *cratos*, force, puissance, empire, gouvernement ».

La période connue sous le nom de « Grande Terreur » est ici désignée comme étant celle de la « Théocratie », mot inventé par Vadier lors de son discours du 27 prairial an II (15 juin 1794), cinq jours après l'adoption de la loi réorganisant le tribunal révolutionnaire, et sept jours après la célébration en grandes pompes de la fête de l'Être Suprême, alors qu'il informe, et fait pleurer de rire, la Convention au sujet de Catherine Théos, une illuminée qui se disait « Mère de Dieu », et qui aurait été en contact avec Robespierre. « On sait que le mot grec *Theos* signifie la Divinité, ajoutait Vadier, comme *Jéhovah*, *Adonai* et beaucoup d'autres, qui expriment les divers attributs de l'Être Suprême ». C'est cette phase du gouvernement révolutionnaire placée sous les auspices de l'Être suprême qui va, selon moi, du 23 ventôse (13 mars 1794) au 5 thermidor an II (23 juillet 1794) que je qualifie de « théocratique », -du grec *theos*, divinité, et *cratos*, force, puissance, empire, gouvernement.

La troisième grande phase de l'histoire de la citoyenneté sous la Révolution correspond à la période dite de la Convention thermidorienne, qui va du 9 thermidor an II (27 juillet 1794), de la mise hors de la loi et de l'exécution de Robespierre, de Saint-Just, Couthon, Lebas et Robespierre le Jeune, au 4 brumaire an IV (27 octobre 1795), date à laquelle la Convention cesse de siéger.

L'idée de visualiser l'histoire de la citoyenneté française tissée par les lois, on disait alors plus communément les « décrets », adoptées par la Convention, est directement inspirée du *Tableau schématique des positions politiques des factions et des courants de 1789 à 1799*, élaboré et inséré par Jean-Clément Martin dans son livre, *Contre-Révolution, Révolution et Nation en France (1789-1799)* (Seuil, 1998).

La construction du *Tableau de la citoyenneté sous l'Éthocratie* doit, elle, en revanche, beaucoup aux analyses de Gérard Sautel et à son *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française* (Daloz, 1974) : si le gouvernement révolutionnaire est conduit à opérer une distinction fondamentale entre les citoyens, écrit Gérard Sautel, ce n'est pas tant la distinction orchestrée par le discours politique, celle entre les *bons* et les *mauvais* citoyens, qui prévaut dans la pratique, qu'une répartition des citoyens entre des catégories *juridiques* beaucoup plus diversifiées :

"On percevait bien qu'il était nécessaire, avant de sévir, d'établir la qualité de mauvais citoyen de l'intéressé ; et que suivant la gravité des cas cette preuve devait être soumise à des exigences plus ou moins strictes. D'où un effort constant pour classer les justiciables en plusieurs groupes dotés chacun d'un statut particulier, ce qui assurait la persistance d'une relative légalité des incriminations et des traitements procéduraux ; [...]" [*souligné par moi*] (*ibid.*, pp. 165-166).

Dans la phase éthocratique, où le gouvernement révolutionnaire met en pratique les principes dégagés par l'utopie d'holbachienne, ceux d'une communauté politique régie par une loi pénale morale, qui réprime certes, mais a aussi pour ambition de régénérer, de « recréer le peuple qu'on veut rendre à la liberté » (Billaud-Varenne), on peut ainsi dégager plusieurs grandes catégories idéelles d'ennemis *-idéelles* dans la mesure où je répugne à écrire « idéales », et où ces catégories tiennent à la fois d'une analyse pragmatique de la situation, et de l'imaginaire présent au début de l'écriture du droit (Geneviève Koubi).

De part et d'autre d'un axe formé par la loi pénale, le *Tableau de la citoyenneté sous l'Éthocratie* distingue ainsi cinq grandes catégories d'ennemis identifiables par les procédures mises en œuvre pour garantir leur élimination : les *hors-de-la-loi*, les *émigrés*, les *conspirateurs*, les *suspects* et les *indignes*. Pour des raisons chronologiques, le Tableau se lit de gauche à droite, les premiers décrets de la Convention concernant les ennemis irréductibles de la communauté que sont les *hors de la loi* (décret du 19 mars 1793) et les *émigrés* (décret du 28 mars-5 avril 1793). Dès l'origine de la Terreur, le gouvernement révolutionnaire conçoit une figure

extrême de l'ennemi public, jamais constituée auparavant sur une aussi large échelle : celle du « non-sujet de droit ».

Un « non-sujet de droit », comme le précise dans *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, (LGDJ, 2004), l'inventeur de ce concept, le doyen Jean Carbonnier, « n'est pas un sujet de non-droit ». C'est un sujet qui « a sa place dans le système juridique », qui est assujéti au droit objectif, mais qui est un « non-sujet » dans la mesure où il se trouve privé de tous ses droits subjectifs : « Serait-il possible de tracer les linéaments d'une condition juridique du non-sujet de droit ? » (*ibid.*, pp. 231-246). C'est, me semble-t-il, une des fonctions essentielles du droit sous la Terreur que de codifier la condition du non-sujet de droit, à travers les statuts de l'*émigré* et du *hors de la loi*.

Un non-sujet de droit est d'abord un citoyen privé par le gouvernement révolutionnaire de ce droit fondamental qu'est le jury, cette « propriété de tout homme libre » selon Barère. Un non-sujet de droit est un sujet qui n'a plus le droit d'être jugé par ses pairs. L'absence, ou la présence, du jury édifie ainsi une cloison étanche entre les individus enfermés dans la zone du non-droit, et ceux qui, quoique désignés « mauvais citoyens », n'en continuent pas moins à bénéficier des garanties du droit criminel, et à faire partie de la communauté politique. Le fait d'imaginer pouvoir juger, en l'absence de jury, certains individus témoigne mieux que tout autre de la fracture introduite au sein de la communauté politique. D'où l'axe qui apparaît dans le *Tableau* et qui répartit les catégories d'ennemis en fonction de cette différence fondamentale : la présence ou l'absence de jury lors du jugement. Régie par l'absence de jury, la partie gauche du *Tableau*, définit un espace où évoluent des non-sujets de droit. La condition juridique de non-sujet de droit est la plus terrible de toutes. Notons, pour le moment, qu'elle n'est pas uniforme, et connaît, elle aussi, des gradations, ou plus exactement des dégradations, la situation juridique du *hors de la loi* étant pire que celle de l'*émigré*.

Les mauvais citoyens sont, eux, soumis à des traitements juridiques divers. Chaque catégorie d'ennemis est identifiée par une procédure, résumée en lettres de couleur, et mobilise un type particulier de sanction qui forme autant de lignes de démarcation : la *mise à mort* après jugement par une commission militaire dans les vingt-quatre heures concernant les rebelles « arrêtés les armes à la main » mis hors-de-la-loi ; le bannissement à perpétuité et la *mort civile* décrétés contre les émigrés ; le *jugement* par le tribunal criminel révolutionnaire ou les tribunaux criminels

ordinaires jugeant révolutionnairement pour les conspirateurs ; la *détention*, en prison ou à domicile, pour les suspects ; l'*infamie* pour les fonctionnaires indignes.

Un citoyen qui tombe dans une de ces cinq catégories n'est pas seulement sanctionné par une peine, mais enfermé dans un statut social inférieur puisque, ainsi que l'écrit James Q. Whitman, l'histoire de la peine est moins celle de l'affirmation de la souveraineté comme le pensait Michel Foucault, que l'histoire du statut social de l'individu (*Harsh Justice*, Oxford University Press, 2003).

Qu'advient-il, par exemple, d'un fonctionnaire *indigne* ? Ainsi que l'indiquent les flèches placées à l'extérieur du Tableau, il perd la confiance publique et se voit destitué de ses fonctions, mais conserve sa liberté, et son droit de cité dans la République ; le *suspect*, lui, perd la confiance publique et sa liberté, mais conserve son droit de cité ; le *conspirateur* perd, lui, la confiance publique et sa liberté et son droit de cité dans la République, -la peine qui, initialement, devait être le plus appliquée par le tribunal révolutionnaire est la déportation (le tribunal révolutionnaire la prononcera en réalité fort peu). Le droit révolutionnaire retrouve, par le biais de ces atteintes graduées portées à la capacité juridique des ennemis publics, non pas la *deminutio capitis* romaine, mais la *rétrogradation* liées aux peines simplement infamantes en vigueur dans l'ancien droit.

La rétrogradation ou logique de la dégradation n'est pas sans influence sur la zone de non-droits où sont confinés les exclus de la citoyenneté puisque, je l'ai dit, la condition juridique du hors de la loi est pire que celle de l'émigré : l'*émigré*, privé de la jouissance de ses droits civiques et civils, conserve la vie naturelle, ôtée aux *hors-de-la-loi*.

La persistance de la logique de la dégradation atteste que l'*émigré* et le *hors-de-la-loi* sont placés dans une zone de non-droit cependant toujours régie par la loi. Cette emprise continue de la loi pénale est, dans l'imaginaire politique révolutionnaire, absolument essentielle. Comme le remarque Michaël Jeismann dans *La Patrie de l'ennemi. La notion d'ennemi national et la représentation de la nation en Allemagne et en France de 1792 à 1918* (CNRS Éditions, 1997), en 1793, la « criminalisation de l'adversaire joue un rôle fondamental », confortant « l'image que les révolutionnaires [ont] d'eux-mêmes, image qui [souligne] toujours non seulement la légitimité mais aussi la légalité de la Révolution » (*ibid.*, p. 125).

Les catégories d'ennemis publics révolutionnaires sont à la fois stables sur d'assez longues périodes, comparativement à la rapidité du temps révolutionnaire qui

peut radicalement basculer d'une séance à l'autre de la Convention, mais également évolutives, comme le montre l'ensemble des textes de lois rassemblés à leur propos.

S'il serait abusif de prétendre qu'on trouvera ici l'ensemble des décrets concernant telle ou telle catégorie d'ennemis, il n'en demeure pas moins que, grâce à l'utilisation systématique de la *Collection générale des décrets rendus par l'Assemblée nationale*, dite Collection Baudoin, un grand nombre d'entre eux a pu être rassemblés, et regroupés thématiquement afin d'en faciliter la lecture.

Un simple regard jeté sur cette masse de textes permet de comprendre le sentiment d'effroi qui peut saisir le législateur révolutionnaire face à ces piles de lois, aussi fragiles que des piles d'assiettes. L'abrogation des lois est une pratique extrêmement rare sous la Révolution. Ainsi, il suffit qu'une loi lâche, si je puis m'exprimer ainsi, qu'elle soit incomprise et mal appliquée, ou qu'elle reste lettre morte, pour qu'elle laisse en activité une loi plus ancienne, que le législateur a souhaité remplacer, ou modifier. D'où cette peur constante, chez des hommes qui sont tous deux juristes, Robespierre et Billaud-Varenne en particulier, de voir la Révolution « rétrograder », ici dans le sens de « repartir en arrière » ? Ni sentiment irrationnel, ni extrémisme permanent, comme l'a montré Françoise Brunel (« Introduction ». In Billaud-Varenne, *Principes régénérateurs du système social*, Publications de la Sorbonne, 1992), la hantise de la rétrogradation politique de la Révolution naîtrait de l'anxiété suscitée par une multitude de lois non systématiquement abrogées, qui se télescopent les unes les autres, et se livrent à une véritable « guerre des lois » (Yan Thomas).

Les deux Tableaux, celui concernant la Théocratie et celui relatif à la Convention thermidorienne sont bâtis selon les mêmes principes.

Le *Tableau de la citoyenneté sous la Théocratie* montre, à la fois, une radicalisation du droit révolutionnaire de la citoyenneté, à travers la généralisation de procédures dérogatoires au droit commun (jury spécial, nouveau système de preuve, par exemple), mais aussi un impossible effort de rationalisation, avec la création d'une nouvelle catégorie d'ennemi public : *l'ennemi du peuple*.

L'ennemi du peuple, dont les articles 5 et 6 de la loi du 22 prairial an II (10 juin 1794) portant réorganisation du tribunal révolutionnaire, donne la liste, est une catégorie juridique hybride, bricolée à partir des catégories des *hors de la loi* et des *émigrés*. Aux *hors de la loi*, l'ennemi du peuple emprunte la mort physique de l'adversaire politique, guillotiné en cas de condamnation à mort à la suite, toutefois,

d'un procès public ; aux émigrés, l'*ennemi du peuple* emprunte la généralisation de la confiscation générale des biens. L'ennemi du peuple, est bien, contrairement à ce qu'écrit Patrice Gueniffey, une invention de l'an II (*La Politique de la Terreur*, Gallimard, 2000, p. 295). Cette nouvelle catégorie juridique a pour fonction d'anéantir la distinction établie, sous l'Éthocratie, entre l'ennemi intérieur et extérieur de la communauté politique.

Sous la Théocratie, la grande majorité des ennemis de la Révolution est vouée à devenir *ennemis du peuple*, à être rassemblée, à être amalgamée, dans une seule et unique catégorie, qui ôte le bénéfice des garanties du droit criminel (plus d'interrogatoire du prévenu ; plus d'audition de témoins ; plus d'avocat). Le non-sujet de droit ne vise plus à être l'exception, mais devient la règle. Et si la loi du 22 prairial conserve l'institution du jury, ce cordon ombilical qui rattache les citoyens à la communauté politique, c'est un jury de type totalement nouveau, comme l'attestent les nouvelles règles dans l'administration de la preuve. L'*ennemi du peuple* est la catégorie qui brouille la frontière entre les ennemis de l'extérieur et les ennemis de l'intérieur, puisqu'elle place des individus jusqu'alors considérés comme des ennemis de l'intérieur, les *conspirateurs*, les *suspects*, sous le régime juridique originellement conçu pour les citoyens qui avaient rompu tout lien avec la communauté politique, en portant les armes contre la nation (*hors de la loi*), ou en abandonnant le territoire national (*émigrés*).

Cette formidable entreprise d'unification juridique des figures de l'ennemi caractéristique de la Théocratie révolutionnaire, ne doit cependant pas négliger l'existence d'une catégorie juridique composite, les *faux amis*, catégorie plus fragile que celles jusqu'alors évoquées, puisqu'elle n'est pas bâtie sur une procédure, mais rassemble des individus qui, à des titres divers, ont perdu la confiance de la nation, sans que les juristes Jacobins envisagent pour autant de les priver de leur liberté et de leur droit de cité dans la République. Les *faux amis*, dira Bertrand Barère à la tribune de la Convention le 7 thermidor an II (25 juillet 1794), sont ces « citoyens de bonne foi, mais faibles, mais crédules, vindicatifs ou passionnés ; [...] [les] patriotes hypocrites, [les] agioteurs de révolution, [les] intrigants impunis et [les] modérés ; [...] [les] espions masqués, [les] aristocrates déguisés, et vient ensuite la troupe des ennemis du peuple » [c'est moi qui souligne].

Il existe donc bien une catégorie intermédiaire entre les *citoyens probes*, ceux qui vivent conformément à la voix de leur conscience, et accomplissent les devoirs dictés par l'Être suprême, et les *ennemis du peuple* : la catégorie des *faux amis*,

soumise à des sanctions infamantes. C'est le cas des nobles, de certains militaires et étrangers auxquels le décret du 27 germinal an II (16 avril 1794) impose exclusivement l'abstention du lieu, et l'éloignement de Paris ; c'est enfin celui des fonctionnaires négligents passibles de peines infamantes appliquées par devant jury spécial sans possibilité de recours (décret du 19 floréal an II-8 mai 1794). Si l'existence même des *faux amis* atteste la croyance maintenue dans l'efficace de l'infamie de droit sous la théocratie, comparé à l'éthocratie, le régime de l'infamie de droit subit un net durcissement : certains droits civiques -le jury de droit commun, la libre circulation- sont irrévocablement perdus par le sujet. C'est cette situation où la capacité civique du citoyen est endommagée de façon irréversible par la perte de la jouissance de certains droits qui est ici qualifiée de *mort civique*.

Sous la Convention thermidorienne que décrit le *Tableau de la citoyenneté sous l'œil de la police*, on assiste, selon moi, à une rupture majeure dans la conception même de la citoyenneté révolutionnaire. Cette rupture se marque, à la fois, par un rétablissement des principes généraux du droit, et par un bouleversement des principes fondamentaux de l'ordre public révolutionnaire : le rôle imparti à la loi pénale morale sous l'Éthocratie et la Théocratie, s'efface désormais au profit de celui dévolu à la police.

Incontestable, le retour à l'état de droit doit toutefois être nuancé –ce que traduisent les dégradés de couleur : l'effacement progressif des mesures constitutives du droit d'exception de la Terreur (voir « Légalisation et disparition de la catégorie du suspect » dans la colonne *justiciables*, pour exemple) ne signifie pas, pour autant, la disparition de la zone du non-droit : le non sujet de droit demeure, et la catégorie des émigrés est même étendue. La mise hors de la loi, elle aussi, subsiste, mais sur des bases radicalement différentes de celles qui ont présidé à son apparition sous l'Éthocratie. Initialement conçue comme borne-frontière de la communauté politique, la mise hors de la loi devient une mesure de maintien de l'ordre intérieur, les Thermidoriens la transformant en une loi martiale renforcée, ainsi que le prouve son utilisation contre les insurgés parisiens lors de la crise de germinal et prairial an III (avril-mai 1795). On mettra hors de la loi non plus le rebelle pris les armes à la main, ou le fonctionnaire civil passé à l'ennemi, mais le peuple protestataire.

À l'économie éthocratique de la citoyenneté, faisant appel à l'intervention de la loi pénale pour sanctionner par des pertes de droits graduées les infractions des citoyens, succède, un espace public qui n'est plus structuré autour de la loi pénale,

mais autour de la police : « Le pouvoir policier, lui-même actionné par le pouvoir exécutif, [est placé] au centre de la régulation républicaine, reléguant le pouvoir législatif dans l'obscurité d'un arrière-plan » peut ainsi écrire Pierre Serna (in Jacques Guilhaumou et Raymonde Monnier (dir.), *Des notions-concepts en révolution autour de la liberté politique à la fin du XVIIIe siècle*, Société des Études Robespierristes, 2003, p. 153).

L'organisation de la police ne date certes pas de la Convention thermidorienne (décret du 19 juillet 1791), mais la Convention thermidorienne fait jouer à la police un rôle qu'elle n'a jusqu'ici jamais eu dans l'histoire de la citoyenneté, puisque c'est désormais non plus à la justice, mais à la police qu'il revient de trier, de séparer le *bon* du *mauvais* citoyen (Paolo Napoli, *Naissance de la police moderne*, La Découverte, 2003, pp. 211-240).

Le 1^{er} germinal an III (20 mars 1795), Siéyès, au nom des trois Comités, de salut public, de sûreté générale et de législation, rapporte sur le projet de « loi de grande police ». Il prononce à la Convention un discours qui peut être considéré comme la Charte du régime thermidorien. Il emploie treize fois le mot ennemi, et trace un portrait de l'ennemi politique très différent de *l'ennemi du peuple* de la phase théocratique de la Terreur, mais également des ennemis publics identifiés sous l'Éthocratie.

L'ennemi est multiple ; il n'existe donc pas *un* mais *des* ennemis du peuple –« Eh ! qui ne sait que vous avez de nombreux ennemis ? ». Le passage du singulier au pluriel rompt le carcan mortifère dans lequel la catégorie de l'ennemi du peuple enserrait tous les opposants. De plus, l'ennemi n'a plus à être dévoilé, ses complots découverts, puisque désormais l'ennemi se repère grâce à la police, ce nouvel oeil du pouvoir dont l'attention est éveillée non plus par des actes, mais au moindre signe, « la nature ostensible d'un comportement [étant] constitutive de son caractère d'infraction : tout ce qui s'exhibe est, au regard du maintien de l'ordre, déjà suspect et transgressif » (Jean-Paul Brodeur).

Le premier devoir du législateur selon Siéyès n'est pas tant de *punir*, que de *prévenir* le crime : « C'est ainsi que vous remplirez le premier de vos devoirs, le devoir de prévenir le crime, qui dispense presque toujours de le punir ». D'où l'intérêt de la police. La police, dont l'activité est bornée par la loi, repère une multitude d'actes qui échappent à la loi, « un archipel d'illégalités qui n'ont pas encore franchi le seuil du Code pénal » (Paolo Napoli), illégalités que l'exécutif en

jouant sur la qualification des actes signalés à son attention peut transformer -ou pas- en « fait illicite pénal ».

L'importance politique accordée à la police, legs de la théocratie comme l'atteste la création du « Bureau de surveillance administrative et de police générale » dépendant du Comité de salut public en germinal an II (avril 1794), restreint le spectre de la loi pénale : tous les ennemis de la Révolution ne sont plus des justiciables ; le *justiciable* est une des catégories de l'ennemi public thermidorien.

N'est-ce pas précisément à ce moment-là qu'intervient ce « grand retournement » décrit par Nietzsche dans *La Généalogie de la morale*, l'abandon d'une morale civique aristocratique au profit d'une morale civique du ressentiment, substituant le *méchant* aux mauvais citoyens de l'Éthocratie et la Théocratie ? Le *méchant citoyen* serait ainsi celui qui, dépouillé de son statut pénal tel le fonctionnaire *indigne*, est à combattre pour ses idées révolutionnaires et se voit livré à la surveillance de la police à un moment où « le ministère de la police devient la Politique des honnêtes gens » (Pierre Serna, *La République des girouettes*, Champ Vallon, 2005, p. 402). Le *bon citoyen*, lui, n'est plus celui qui respecte les lois, mais celui qui ne les enfreint pas, et qui affiche ostensiblement ses bonnes mœurs.

En un temps très bref, un peu plus de deux années, une attention portée à un droit aujourd'hui trop méconnu, le droit pénal révolutionnaire, permet ainsi de cartographier trois grandes architectures de la citoyenneté.

On pourra souligner les manques dans les textes de loi ici rassemblés et présentés, contester telle ou telle catégorie, sans parvenir toutefois à mettre en cause la justesse de la remarque d'un auteur qui signe N. Regnard, dans une revue de province, sous la Restauration : « Celui qui aurait assez de courage pour lire le *Bulletin des lois* depuis 89 et assez de patiente philosophie pour le méditer, se ferait de notre Révolution une idée plus saine et plus juste que celle qu'il puiserait dans les pamphlets dictés par la passion, dans les romans décorés du nom d'histoire [...] ».