


Les fondations illibérales du libéralisme

Protéger les libertés par l'arbitraire : le cas inaugural
de la Convention thermidorienne et du Directoire

Erwan Sommerer



LIMITATION DE LA LIBERTÉ D'EXPRESSION, SURVEILLANCE ET INTERDICTION des organisations jugées subversives, assignation à résidence, déchéance de nationalité, privation des droits civiques, expulsion du territoire, tribunaux militaires... L'arsenal défensif des démocraties contemporaines est varié. Son usage plus ou moins assumé leur permet de désigner avec efficacité les limites au-delà desquelles les valeurs libérales ne s'appliquent plus. Ce faisant, il révèle aussi combien les sociétés adossées aux principes du libéralisme politique maintiennent à la périphérie de l'espace public une réserve de violence et de répression destinée à en assurer la stabilité et l'homogénéité, deux conditions indispensables pour que s'y déploient, sous contrôle, le débat et la compétition pour le pouvoir. Mais cette part de liberté, cette acceptation prudente de l'esprit critique et de la contestation n'existent qu'à condition que soient écartées certaines questions fondamentales : le régime, sa structure socio-économique ou institutionnelle et ses assises morales n'ont que rarement l'occasion d'être mis en jeu lors des séquences électorales. Et si celles-ci ne comportent en conséquence qu'une marge limitée d'incertitude quant au résultat – les partis autorisés à concourir s'accordent sur l'essentiel – c'est parce que les méthodes illibérales de préservation du consensus balisent en dernier recours le champ des opinions ou projets exprimables.

Comment, et à quel moment, cet arsenal défensif fut-il élaboré ? Retracer son histoire doit permettre de mieux comprendre sa relation avec les régimes qu'il a pour fonction de protéger. Or, si le modèle de la « démocratie militante » théorisé après l'effondrement de la République de Weimar¹ en constitue le jalon le plus débattu – celui dont les implications morales sont les plus complexes – ses origines sont à chercher en amont. Ainsi, l'on pourrait déceler au cœur même de la démocratie antique des procédures (atimie, ostracisme, serments tyrannicides) servant à réguler les dissensions et à écarter les menaces pesant sur les institutions². Il n'est d'ailleurs pas anodin qu'elles aient été discutées et reformulées au cours de la Révolution française, lorsqu'il a fallu inventer, puis tenter de préserver, un ordre social fondé sur les libertés politiques. Mal aimée, souvent dépréciée, la période de la Convention thermidorienne puis du Directoire³ apparaît alors particulièrement pertinente pour étudier à quel point, dès les premières années, libéralisme et illibéralisme ont cheminé de concert, comme si le second était la condition de possibilité du premier. C'est en tout cas l'hypothèse que l'on examinera ici, en interrogeant ce qui, dans les conditions de naissance du régime de l'an III, dans son intolérance à l'encontre de ses ennemis et enfin dans la pensée politique de ses gardiens, a posé les bases d'une longue tradition d'usage de l'arbitraire à des fins de préservation de la liberté.

1. Augustin Simard, « L'échec de la Constitution de Weimar et les origines de la "démocratie militante" en R.F.A. », *Jus Politicum*, n° 1, 2008 (juspolicum.com).

2. Mario Turchetti, *Tyrannie et tyrannicide de l'Antiquité à nos jours*, Paris, Classiques Garnier, 2013, p. 97-107.

3. Sur cette période, cf. Denis Woronoff, *La République bourgeoise*, Paris, Seuil, 2004.

LA NAISSANCE DU DIRECTOIRE : UN LIBÉRALISME ASSIÉGÉ

La période qui va de la chute de Robespierre le 9 thermidor an II (27 juillet 1794) au coup d'État du 18 brumaire an VIII (9 novembre 1799) par lequel le Directoire est renversé, est un laboratoire éclairant de la façon dont la démocratie libérale réagit en situation d'antagonisme particulièrement intense, lorsqu'elle est attaquée par les tenants de modèles politico-moraux hostiles. À travers l'étude de ces cinq années, ce n'est donc pas le fonctionnement routinier et pacifié du libéralisme que l'on découvre. On assiste au contraire à la mise à nu de son fonctionnement limite, extrême, lorsqu'il s'agit pour l'État de faire face à une contestation de ses fondements institutionnels et des valeurs auxquelles il s'adosse. Les séquences post-thermidoriennes et directoriales sont à ce titre exemplaires de ce que peut être la démocratie libérale lorsque ses tenants

assument de transiger avec leurs propres principes pour mettre en œuvre la défense et la conservation du régime. Construit dans l'adversité, maintenu par la force face à ses ennemis, le Directoire est ainsi le terrain de création et d'expérimentation d'un large éventail d'idées et de mesures qui illustrent une vraie inventivité illibérale, notamment dans le cadre de la gestion délicate de l'incertitude électorale en contexte de transition politique.

La période recèle donc un paradoxe qu'il convient d'expliquer. En effet, elle est caractérisée par deux tendances contradictoires qui sont d'une part la volonté des thermidoriens de mettre en place un régime garantissant la liberté politique et économique et doté d'une constitution stable, et d'autre part l'usage récurrent d'un registre d'exception parfois très violent. Cette contradiction trouve son origine dans les tensions propres à la naissance du Directoire. Ainsi, à l'issue de la Terreur et dans les mois qui suivent, le mot d'ordre récurrent des conventionnels survivants est de « terminer la révolution ». Cela renvoie chez eux à la volonté d'établir un ordre constitutionnel immuable, de rétablir dans le peuple le goût de l'obéissance aux lois, d'en finir avec l'arbitraire du pouvoir et enfin de s'assurer que l'esprit critique, nécessaire au renversement de l'Ancien régime, soit endigué avant qu'il ne s'étende au-delà de certaines limites.

L'été 1795, durant lequel s'achèvent les travaux de la Commission des Onze chargée de proposer à la Convention une nouvelle constitution – elle est proclamée après référendum le 1^{er} vendémiaire an IV (23 septembre 1795) – voit circuler des discours caractéristiques de cet état d'esprit. Boissy d'Anglas, rapporteur de la commission, insiste sur la nécessité de mettre en place une « constitution définitive », source d'une législation fondée sur la sagesse, inscrite dans la durée et donc susceptible de permettre au peuple de s'accoutumer au nouveau régime, de l'ériger en tradition et de perdre l'envie de le changer⁴. L'idée d'un droit de résistance ou d'insurrection, notamment sous une forme institutionnalisée, est rejetée comme une aberration. Ces préoccupations sont également exprimées par un autre député, Baudin des Ardennes. Dans un célèbre rapport sur « les moyens de terminer la révolution », il exprime toute la lassitude de ses pairs face à la relance continuelle du processus révolutionnaire depuis 1789 et insiste sur la nécessité de distinguer avec soin ce qu'il fallait effectivement détruire – l'abolition des privilèges le 4 août est pour lui l'événement décisif – de

4. *Discours préliminaire au projet de constitution pour la République française, prononcé par Boissy-D'Anglas, au nom de la Commission des Onze, dans la séance du 5 messidor, an 3. Cf. aussi Courvoisier Claude, « Boissy D'Anglas, rapporteur du projet de Constitution de l'an III », dans Gérard Conac et Jean-Pierre Machelon (dir.), La constitution de l'an III, Paris, PUF, 1999, p. 101-109.*

ce que la critique n'aurait jamais dû atteindre : la propriété, la liberté de culte et le respect des autorités établies sont la base de tout ordre social. Il importe donc de les protéger de la contestation⁵.

Ces deux rapports illustrent bien le type d'inquiétude suscitée par les périodes de changement de régime, lorsque les pratiques politiques et sociales retrouvent leur fluidité, leur malléabilité, et que le débat public s'étend à des questions laissées habituellement hors de portée de la discussion. Pour les acteurs impliqués, l'enjeu est alors de délimiter ce qui peut ou non faire l'objet d'une remise en cause légitime, donc éventuellement être anéanti et remplacé. Les thermidoriens puis les directoriaux sont des vétérans de la Révolution. Les plus influents d'entre eux sont des régicides. Mais ils incarnent aussi un personnel politique soucieux de rétablir une frontière nette et étanche entre les aspects jugés critiquables de l'Ancien régime, qu'ils évacuent sans remords, et ceux sans lesquels aucune société ne peut, selon eux, exister durablement : « terminer la révolution », c'est-à-dire rétablir l'ordre et clore la phase de pure destruction, implique d'assurer l'incontestabilité du nouveau régime.

Bâti par une bourgeoisie élitiste consciente de ses intérêts socio-économiques et profondément attachée au droit de propriété, le Directoire est le fruit de cette culture post-révolutionnaire. Mais la forte réticence des députés envers l'imaginaire de la souveraineté populaire et l'idée d'une désobéissance légitime aux lois ne les empêche pas de défendre les principes de la liberté politique et du renouvellement électif des mandats. Tout, dans leur conception des institutions comme dans leur trajectoire personnelle – ils ont vécu la Terreur comme un traumatisme et un recul par rapport à l'enthousiasme de l'été 1789 – les pousse à adopter un système dans lequel l'équilibre des pouvoirs, les élections régulières et la libre-expression des opinions, y compris religieuses, ont une place centrale. Ainsi la liberté de la presse est-elle spontanément rétablie au lendemain de Thermidor⁶, de même que la liberté de culte par un décret du 3 ventôse an III (21 février 1795). C'est Boissy d'Anglas, là encore, qui a défendu cette réforme. Elle s'inscrit alors dans un effort plus large pour instaurer la neutralité de l'État en matière de religion⁷.

L'élément constitutif de ce libéralisme politique est la décision d'organiser chaque année, à partir de l'an IV, le renouvellement progressif du Corps législatif composé de deux chambres, le

5. Rapport fait à la Convention nationale, au nom de la Commission des Onze, par P. C. L. Baudin, député par le département des Ardennes, dans la séance du 1^{er} fructidor, l'an troisième de la République française.

6. Alma Söderhjelm, *Le régime de la presse pendant la révolution française*, tome 2, Genève, Slatkine, 1971 (1900-1901), p. 3-18.

7. Rapport sur la liberté des cultes fait au nom des comités de Salut public, de Sureté générale et de Législation réunis ; par Boissy-d'Anglas, membre du comité de Salut public ; dans la séance du 3 ventôse ; an III.

Conseil des Cinq-Cents et le Conseil des Anciens. Le but est de convier les citoyens à remplacer leurs députés par tiers, évitant de cette façon qu'un bouleversement trop ample ou trop rapide de la totalité des représentants ne vienne menacer les institutions. Là encore, le mécanisme est pensé pour assurer la régularité de l'expression des droits civiques tout en garantissant la stabilité étatique. Il apparaît ainsi que la république directoriale est un régime que ses partisans veulent à la fois tolérant, ouvert à la diversité des expressions politiques et protégé du despotisme. Aucun d'entre eux ne doute de la légitimité d'un système conduit par une élite capacitaire bienveillante⁸.

Or, la situation de la France post-thermidorienne rend ce projet naïf, si ce n'est désespéré. En effet, les premières années de la Révolution ont généré des clivages que ne peuvent estomper les discours de réconciliation nationale ou les appels au ralliement à la nouvelle constitution. L'espace public demeure marqué par un antagonisme fort, intense, où s'exprime l'hostilité de plusieurs camps dont les propositions politico-morales, autrement dit les conceptions du « meilleur régime », sont incompatibles : le soulever des injustices, la solidité des rancœurs nourries au fil des ans depuis 1789, les haines et les désirs de vengeance rendent impossible le dialogue pacifié entre les royalistes, qu'ils soient intransigeants ou modérés, et les jacobins rendus responsables des exactions passées. La « Terreur blanche » de l'an III répond ainsi à la Terreur de l'an II⁹. Sans compter que la crise économique, la famine et la précarité de la situation militaire avivent les inquiétudes et les tensions.

Aucun des deux camps concernés n'accepte l'autorité du Directoire. Celui-ci s'attire tout autant l'hostilité des monarchistes – Louis XVIII se prononce en juin 1795 en faveur du retour à l'Ancien régime – que des jacobins, attachés à la constitution inappliquée de 1793 et à une conception plus égalitaire de l'ordre social. La conséquence logique est l'appropriation par les ennemis du régime de l'ensemble des modes d'expression ou d'action propres à la démocratie libérale. Ceux-ci leur offrent l'occasion de promouvoir publiquement une version concurrente de l'organisation de la société et d'œuvrer à la déstabilisation des institutions. Le libéralisme dont se réclament les directoriaux est dès lors massivement investi et instrumentalisé par des forces qui visent à les chasser du pouvoir. Ainsi, les royalistes, qui s'essaient à toute la

8. Dans son discours sur le projet de constitution, Boissy d'Anglas explique que seuls ceux qui ont une propriété « sont attachés au pays qui la contient, aux lois qui la protègent, à la tranquillité qui le conserve ». L'homme sans propriété, pour sa part, doit être écarté des responsabilités politiques car il mènerait inévitablement le pays vers une nouvelle révolution (op. cit., p. 26-27). Cf. Christine Lebozec, « Boissy d'Anglas et la constitution de l'an III », dans Roger Dupuy et Marcel Morabito, (dir.), *1795 : Pour une République sans Révolution*, Rennes, PUR, 1996, p. 81-90.

9. Albert Mathiez, *La réaction thermidorienne*, Paris, La Fabrique, 2010 (1929), p. 287-315 ; Stephen Clay, « Justice, vengeance et passé révolutionnaire : les crimes de la Terreur blanche », dans *Annales historiques de la Révolution française*, n° 350, 2007, p. 109-133.

gamme des techniques de subversion – le débarquement à Quiberon en juin 1795, puis la tentative de coup d'État à Paris quatre mois plus tard le 13 vendémiaire an IV (5 octobre 1795) en sont l'illustration – utilisent la presse et les élections à des fins de conquête institutionnelle. Pris au piège de leurs propres valeurs, les partisans du régime assument alors une contorsion morale vouée à une certaine postérité : réprimer la liberté afin de la protéger de ceux qui s'en servent pour l'abolir. En d'autres termes, ils inventent la défense illibérale du libéralisme.

PROTÉGER LES LIBERTÉS PAR L'ARBITRAIRE ET L'EXCEPTION

Le propre de la période de la convention thermidorienne puis du Directoire est donc l'intensité de l'antagonisme dans l'espace public. Le désaccord sur le régime, sur ce qu'il doit être et sur ses valeurs fondamentales, empêche les protagonistes de s'engager dans un système de compétition normée pour l'accès au pouvoir. La forte conflictualité qui s'exprime lors des élections révèle l'absence de dénominateur commun et l'impossibilité d'instaurer une règle du jeu partagée. L'alternance effraie car elle implique un changement institutionnel perçu comme inadmissible, mortel, aux yeux de ceux qui, pour avoir envoyé le roi puis Robespierre à l'échafaud, se savent condamnés en cas de défaite¹⁰. En conséquence, leur attitude semble schizophrénique : les élections continuent à être organisées chaque année en même temps que des mesures illibérales visent à établir un consensus politico-moral par la contrainte. Les acteurs concernés tentent de mener de front la construction d'un régime représentatif et libéral et l'étouffement, voire la répression très souvent arbitraire, de l'opposition. Leurs stratégies défensives sont alors multiples et l'on peut les classer en trois modalités : restreindre la liberté d'expression, agir par avance ou *a posteriori* sur les résultats électoraux et user si besoin de la violence d'État et des lois d'exceptions.

Les restrictions à la liberté d'expression

Une première série de mesures est destinée à limiter la diffusion des idées anti-régime. La presse, tout d'abord, est au cœur des discussions chez les conventionnels. La fin de la Terreur inaugure de fait une période d'intense activité journalistique. Les journaux

10. S'il est avéré que les directoriaux ont volontiers dramatisé l'hostilité des royalistes et des jacobins, la diversité interne de ces deux camps et l'existence de franges modérées n'infirment rien de leur animosité envers le régime.

Georges Lefebvre, *La France sous le Directoire*, Paris, Éditions sociales, 1984, p. 103-107 et p. 247-263. Cf. également Pierre Serna, « Comment être démocrate et constitutionnel en 1797 ? », dans *Annales historiques de la Révolution française*, n° 308, 1997, p. 199-219.

royalistes, dont *L'Accusateur public* de Richer-Sérizy est un exemple parmi les plus virulents, réapparaissent avec une vigueur nouvelle. Les débats au sein du Corps législatif sont alors intenses entre les partisans d'une presse libre et ceux qui, encouragés par le gouvernement, réclament un strict contrôle des opinions¹¹. Au fil des mois, cette tendance l'emporte peu à peu et aboutit à la loi du 27 germinal an IV (16 avril 1796) qui instaure la peine de mort pour les propos en faveur du retour de la monarchie, de la constitution de l'an I, voire de toute autre constitution passée. Le contenu de la presse subversive de droite comme de gauche est visé directement. Le lendemain, une nouvelle loi votée dans la foulée oblige les journaux à publier le nom des auteurs des articles et l'adresse de l'imprimeur, rappelant que toute la chaîne de distribution (jusqu'aux simples colporteurs) est responsable en cas de délit. En pratique, ces mesures demeurent vaines car trop lourdes et trop spectaculaires pour être appliquées. Mais elles marquent l'inflexion défensive du régime envers ceux qui le contestent.

Les attaques portées contre les clubs et les associations politiques relèvent d'une logique similaire. Certes, la réticence envers ce type d'organisations, assimilées à des « factions » supposées gêner ou pervertir l'expression de la volonté générale, est présente dès le début de la Révolution. Mais la libéralisation de l'espace public et l'affirmation du principe électif sont des signaux en faveur d'un regroupement des citoyens en fonction de leurs intérêts et de leurs buts : la tendance est à la formation tâtonnante d'un système partisan et d'une diversification de l'offre politique. Les clubs tendent à être des réseaux de sociabilité, de propagande et d'élaboration programmatique. Cependant, le degré d'antagonisme qu'ils expriment est tel que cela rend impossible la normalisation libérale de leur activité. Les directoriaux alternent entre des périodes de tolérance et de répression¹². Ainsi, au club des Jacobins fermé dès le 22 brumaire an III (12 novembre 1794) succède un an plus tard celui du Panthéon, qui ne survit que quelques mois avant d'être interdit le 8 ventôse an IV (27 février 1796). Dernier avatar du jacobinisme sous le Directoire, le club du Manège connaît une existence encore plus éphémère entre juillet et août 1799. Dès l'an VI en province, lorsque le gouvernement s'inquiète de la percée néo-jacobine, ce sont les Cercles constitutionnels qui ont été frappés. Et si le club monarchiste de Clichy n'est pas directement interdit et organise sa propre dissolution, ses membres n'en sont pas moins

11. Georges Lefebvre, *op. cit.*, p. 242-243.

12. Christine Peyrard, « Les débats sur le droit d'association et de réunion sous le Directoire », dans *Annales historiques de la Révolution française*, n° 297, 1994, p. 463-478.

laminés par la répression antiroyaliste de fructidor an V (septembre 1797).

La réduction de l'incertitude électorale

La situation d'un espace public structuré par des projets de régime irréconciliables implique que les élections soient l'occasion de mettre en jeu un pluralisme fort en même temps qu'un haut degré d'incertitude. Là où le système électif des démocraties libérales modernes n'introduit une part très réduite d'imprévisibilité quant au résultat des élections qu'au prix de fortes garanties de stabilité qui limitent drastiquement les effets de l'alternance (accord des partis sur les valeurs fondamentales et les institutions, propension à la convergence des programmes et proximité des origines sociales et des intérêts des élites), le Directoire fait face chaque année, lorsque vient le moment de renouveler un tiers des membres du Corps législatif, à la possibilité crédible d'une victoire de ses ennemis. Le potentiel d'indétermination démocratique est alors maximal. Mais ce n'est précisément qu'un potentiel : très vite, les thermidoriens puis les directoriaux s'inquiètent de perdre le pouvoir au profit non pas d'une opposition interne au régime, mais d'un camp motivé par le ressentiment et la vengeance. Dès l'an III, ce contexte les amène à déployer une indéniable créativité à des fins de réduction de l'incertitude électorale.

Cela passe par la neutralisation civique plus ou moins explicite de certaines catégories d'individus sur la base de critères politiques. Ainsi, après plusieurs mois de répression, la loi du 21 germinal an III (10 avril 1795) assigne finalement les anciens terroristes à résidence et les désarme, ce qui parachève leur exclusion du jeu politique et les rend impuissants face aux actes de représailles. La loi du 3 brumaire an IV (25 octobre 1795), quant à elle, interdit les fonctions électives et administratives aux émigrés et à leurs familles, aux prêtres réfractaires et plus généralement à tous les séditieux. Dans le même ordre d'idée, le fait d'imposer en nivôse an V (janvier 1797) aux élus et aux fonctionnaires un serment de haine « à la royauté et à l'anarchie » (synonyme de jacobinisme) afin qu'ils manifestent leur fidélité à la république¹³, participe de cette volonté de circonscrire l'activité politique et administrative dans les limites de l'obéissance au régime.

Mais ces mesures ne touchent qu'une portion limitée des

13. Marc Deleplace, « La haine peut-elle être un sentiment républicain ? À propos du serment civique de l'an V », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 358, 2009, p. 49-72.

citoyens ou n'ont, dans le cas du serment de haine, qu'une portée symbolique. Le plus efficace pour les partisans du régime reste d'agir directement sur les élections, soit en amont en instaurant les conditions susceptibles d'orienter le vote, soit en aval en modifiant d'une façon ou d'une autre les résultats. En amont, avant même la mise en activité de la constitution, la décision est prise de prédéterminer une partie du choix des électeurs. C'est tout le propos de Baudin des Ardennes dans son rapport sur les moyens de « terminer la révolution » fait au nom de la Commission des Onze. En finir avec les bouleversements institutionnels implique de préserver « l'esprit de suite dans le corps législatif » et justifie « de recourir à des moyens extraordinaires qu'exige [...] le passage de l'état révolutionnaire à l'ordre constitutionnel »¹⁴. Les mesures qu'il propose sont votées les 5 et 13 fructidor an III (22 et 30 août 1795) et passent à la postérité sous le nom de « décrets des deux-tiers » : les conventionnels se réservent les deux-tiers des places dans le nouveau Corps législatif que les élections de l'an IV doivent constituer¹⁵. Décriée par l'opposition royaliste, qui a les faveurs de l'opinion publique et prévoit une victoire, la procédure permet ni plus ni moins à la majorité républicaine sortante de s'assurer par avance qu'elle perdurera après le scrutin.

Deux ans plus tard, à l'occasion des élections de l'an VI, c'est pour contrer les néo-jacobins que les directoriaux se montrent inventifs. Plusieurs modes d'intervention sont testés. Sous prétexte de contrôler la mise en place de la fiscalité douanière sur l'ensemble du territoire, de faux agents administratifs sont envoyés récolter des renseignements sur les intentions des électeurs et user si besoin de corruption pour améliorer les chances des candidats proches au régime. Mais cela ne suffit pas : la poussée de l'extrême gauche force le gouvernement et les députés qui le soutiennent à agir *a posteriori*. Le 22 floréal an VI (11 mai 1798) est votée une loi invalidant plus d'une centaine d'élections d'opposants. Les assemblées électorales (où se déroulent les votes) pouvant faire scission en cas de désaccord, deux citoyens sont fréquemment élus pour un seul siège. Le Corps législatif, qui s'est arrogé le pouvoir de vérifier les opérations et qui a commandé d'avance les scissions, peut arbitrer et choisir de valider celui de son choix. Les néo-jacobins sont massivement écartés. Victimes d'une manipulation qui a les atours de la légalité, ces « floréalisés » illustrent la tentation croissante dans la culture politique directoriale d'inverser la

14. Rapport fait à la Convention nationale, *op. cit.*, p. 29.

15. Mona Ozouf, « Les décrets des deux-tiers ou les leçons de l'Histoire », dans Roger Dupuy et Marcel Morabito (dir.), *op. cit.*, p. 193-209.

logique élective et de permettre aux autorités instituées de choisir les élus (ce qui inclut les juges) plutôt que de laisser cela aux hasards du suffrage¹⁶.

Le recours à la violence et aux lois d'exception

Parmi toutes les méthodes expérimentées sous le Directoire à des fins de limitation des possibilités d'alternance politique, le coup d'État et la répression occupent une place particulière. Car si cette façon brutale d'imposer le consensus au détriment du pluralisme ne fut en fin de compte utilisée qu'une fois, le souvenir de cette époque demeure marqué par la violence employée par ceux-là mêmes qui, démocrates et libéraux, prétendaient rompre avec les excès de la Terreur. Tout commence par une défaite : en germinal an V (mars 1797), le deuxième renouvellement annuel du Corps législatif est marqué par l'échec cinglant des candidats du régime. La majorité bascule en faveur d'un ensemble composite constitué d'une droite modérée – hésitant entre une république conservatrice et une monarchie parlementaire – et une extrême-droite royaliste plus dure. Commence alors une période de six mois pendant laquelle d'incessantes escarmouches entre les députés mènent à l'abrogation de la loi controversée du 3 brumaire an IV tandis que s'amorce une discussion destinée à faire cesser la répression contre les émigrés et les prêtres réfractaires. La possibilité d'un retour progressif à la monarchie est pressentie.

Le 18 fructidor an V (4 septembre 1797), sur l'initiative de Barras, le gouvernement républicain, isolé et contesté, organise un coup d'État. L'armée d'Augereau occupe Paris tandis qu'un complot royaliste est invoqué pour justifier l'arrestation des députés et des journalistes identifiés comme ennemis du régime. Le 19 est votée par le Corps législatif ainsi épuré une loi égrenant des mesures dites de « salut public ». Le texte affirme que « la Constitution se trouvant attaquée par une partie de ceux-là même qu'elle avait spécialement appelés à la défendre [...] et contre qui elle ne s'était pas precautionnée », il serait impossible « de la maintenir sans recourir à des mesures extraordinaires »¹⁷ puis s'ensuit tout un catalogue coercitif : annulation des élections ayant vu la victoire de candidats suspectés de royalisme, liste nominative de députés devant être arrêtés et déportés en Guyane et mise en place de tribunaux militaires chargés d'identifier et de fusiller les émigrés

16. Jean-René Suratteau, *Les Elections de l'an VI et le coup d'État du 22 floréal*, Paris, Les Belles Lettres, 1971.

17. Jean-Baptiste Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, avis du Conseil d'État*, Tome 10, Paris, A. Guyot et Scribe, 1835, p. 34.

imprudemment rentrés en France dans les mois précédents¹⁸. Le jugement consiste en un constat d'identité et s'applique dans les vingt-quatre heures sans recours possible. Enfin, la presse est placée sous contrôle de la police tandis que le 22 fructidor une loi établit la liste des journaux interdits (dont *L'Accusateur public*) et annonce la déportation de tous ceux qui participent à leur rédaction.

Comme un symbole de cette mutation du régime vers un illibéralisme défensif, Boissy d'Anglas lui-même, artisan de la constitution et de la liberté de culte, figure parmi les « fructidorisés » du fait de ses affinités croissantes avec la droite (il échappe à l'arrestation et s'enfuit). Invoquant la nécessité de protéger « la liberté, le repos et le bonheur du peuple »¹⁹, les directoriaux ont ainsi estimé que la préservation d'un espace public libéral, apaisé et stable, pouvait impliquer l'activation d'une violence étatique qui n'était jusque-là que latente ou reléguée aux frontières de la société²⁰. L'usage de l'exception, y compris contre l'un des principaux fondateurs du Directoire, est donc la pointe extrême d'un large ensemble d'instruments destinés à pallier les effets jugés indésirables de l'application du libéralisme politique en situation d'antagonisme.

L'ÉNONCIATION D'UNE THÉORIE POLITIQUE POST-RÉVOLUTIONNAIRE

L'intérêt de la période concernée ne réside pas seulement dans ce qu'elle nous dit des origines de la tension propre aux démocraties libérales entre leur état ordinaire, normé, dans lequel un espace de liberté est soigneusement circonscrit, et leur état de crise, où se révèle leur violence fondatrice et conservatrice. Le propre du Directoire est d'avoir également suscité une pensée politique typique de cette situation post-révolutionnaire, dans laquelle des acteurs s'essaient à contenir l'esprit critique dont ils estiment que les effets, qui ont servi un temps leurs desseins, sont devenus dangereux. À travers les livres, les pamphlets ou les discours de l'époque se dessine ainsi un ensemble d'idées et de concepts qui découlent directement des paradoxes d'un régime libéral s'affrontant à ses inévitables reniements. Parmi les intellectuels concernés, Constant et Sieyès ont un rôle de premier plan.

Ainsi, lorsqu'il publie ses deux premiers livres, intitulés *De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier*

18. Howard G. Brown, « Mythes et massacres : reconsidérer la "terreur directoriale" », dans *Annales historiques de la Révolution française*, n° 325, 2001, p. 23-52.

19. J.-B. Duvergier, *op. cit.*, p. 34.

20. En vue des élections de l'an VI, le gouvernement publie d'ailleurs une proclamation rappelant aux royalistes qu'un nouveau 18 fructidor est toujours possible s'ils remportent le scrutin. *Proclamation relative aux assemblées primaires de l'an VI, du 9 ventôse, an VI de la République française* (p. 7).

(1796) et *Des Réactions politiques* (1797), Constant provoque immédiatement une controverse dans laquelle il est perçu à juste titre comme un défenseur du Directoire. Ce jeune auteur prometteur, soutenu par Madame de Staël et bénéficiant de ses réseaux d'influence, émerge avec fracas dans l'espace public. Surtout, il assume de transposer assez crûment sur un plan théorique les inquiétudes et les méthodes du personnel politique. Ses textes agissent comme une véritable conceptualisation des dilemmes du régime. De plus, son rôle central dans l'activité d'un club politique anti-royaliste fondé au cours de l'été 1797, quelques mois à peine avant le coup d'État du 18 fructidor, démontre ses liens avec le gouvernement : le Cercle constitutionnel, surnommé le « club de Salm », est le lieu où se discutent et s'échafaudent les modalités de préservation des institutions, surtout face à la popularité du club du Clichy et ses relais dans la majorité monarchiste du Corps législatif²¹.

Le cœur de sa pensée est constitué de trois éléments complémentaires qui sont la critique de l'opinion publique, la recherche d'un État imperméable au changement politique et enfin la définition très ambiguë de la Terreur comme un recours possible en cas de menace sur le régime républicain. Le premier de ces éléments s'enracine dans le contexte des débuts du Directoire à l'occasion d'une polémique avec les intellectuels et les journalistes royalistes qui utilisent les arguments démocratiques pour justifier leurs aspirations au pouvoir. Contre l'idée que le gouvernement doit plier devant l'opinion majoritaire, qui penche alors à droite, Constant blâme l'instrumentalisation du principe de la liberté de la presse par ceux qui s'en faisaient encore les ennemis quelques années auparavant²². De plus, il dénonce la malléabilité de l'opinion : la majorité électorale est à ses yeux trop instable, et trop aisément portée à critiquer les gouvernants (quels qu'ils soient et quel que soit le régime en vigueur)²³, pour être le référent à partir duquel façonner la politique nationale. Les citoyens sont changeants, indécis et frondeurs, sans compter que plusieurs années d'exaltation de la révolte leur ont fait perdre l'habitude d'obéir aux lois²⁴. L'esprit de désobéissance ne peut dès lors que se retourner contre la république.

Dernier argument et non des moindres, il est selon Constant dangereux de gouverner dans le sens de l'opinion publique. Cela crée en effet une unanimité de vue qui conduit à la démagogie, à l'ivresse du pouvoir et aux excès. Portés par un trop grand soutien

21. Bernard Gainot, « Benjamin Constant et le Cercle constitutionnel de 1797 : la modération impossible », dans *Annales historiques de la Révolution française*, n° 357, 2009, p. 103-118.

22. Benjamin Constant, *Des réactions politiques*, An V, p. 58.

23. *Discours prononcé au Cercle constitutionnel*, 30 fructidor an V, p. 14-15.

24. Benjamin Constant, *De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier*, 1796, p. 28 ; *Des réactions politiques*, op. cit., p. 24-25.

du peuple, les gouvernants peuvent se croire tout-puissants là où la rupture entre représentants et représentés agit comme un contre-pouvoir, le désamour des citoyens pour leurs dirigeants limitant la capacité d'action de ces derniers²⁵. D'où l'insistance sur une neutralité de l'État qui ressemble à une transposition de la laïcité religieuse en matière politique. Ainsi les institutions doivent-elles demeurer indifférentes aux mouvements de l'opinion : fixée par une volonté antérieure et supérieure lors de la période révolutionnaire, la république ne saurait être remise en cause par le résultat d'une élection ou par l'engouement éphémère pour tel ou tel camp politique soutenu par des journalistes prolixes. À l'incertitude démocratique, l'auteur répond donc par la permanence des principes sur lesquels se fonde l'État et auxquels les gouvernants doivent donner la priorité par-delà les passions et les modes politiques²⁶.

Se dessine ainsi chez Constant la conception d'un pouvoir neutre destiné à compenser l'expression éventuelle du pluralisme à l'occasion des élections. Celles-ci sont vidées de leur dimension de compétition pour des idées et tendent à devenir de simples modes de sélection d'une élite capacitaire. Et malgré ses critiques envers l'arbitraire et ses appels au respect de la légalité constitutionnelle – seule façon d'éviter une nouvelle révolution et donc la prolongation de l'état de crise perpétuelle que connaît la France – l'auteur ne peut s'empêcher de formuler une étrange mise en garde à l'encontre des royalistes. Bien que lui-même hostile aux jacobins et partageant l'aversion des directoriaux envers Robespierre, il rappelle aux ennemis de la république que ce régime dispose toujours, comme une sorte d'arme odieuse, assoupie mais toujours réactivable, de la capacité d'user de ses fanatiques pour se défendre : la Terreur, que Constant réproouve mais qui le fascine, est la possibilité extrême que les contestataires risquent de réveiller et que nul ne pourra contrôler²⁷. La menace est ici clairement perceptible.

Cette possible violence d'État est pleinement assumée par Sieyès. Ancien prêtre, fer de lance de la révolte du Tiers-état en 1789 et partisan d'un régime représentatif strict, cet auteur occupe une position complexe sous le Directoire. Membre du club de Salm, il méprise la constitution de l'an III qu'il trouve mauvaise mais partage pleinement l'état d'esprit post-révolutionnaire de l'époque. Il en est même l'incarnation : après avoir développé au début de la Révolution une pensée critique virulente à l'encontre de l'Ancien régime, il met à partir de Thermidor toute son énergie intellectuelle

25. *De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier*, op. cit., p. 66.

26. *Ibid.*, p. 26 ; *Des réactions politiques*, op. cit., p. 15-16.

27. *De la force du gouvernement actuel de la France et de la nécessité de s'y rallier*, op.cit., p. 31-34.

à élaborer des mécanismes de conservation de la république. Mais sa réflexion va plus loin que le simple contrôle de constitutionnalité dont il est réputé, à juste titre, être l'un des inspirateurs²⁸. Lors du coup d'État du 18 fructidor an V, il intervient pour alimenter la répression, l'amplifier, à l'aide d'un appareillage conceptuel explicitement dirigé contre ceux qui s'en prennent au régime.

Ses arguments poussent dans ses limites logiques l'approche en termes de contrat social qu'il invoquait déjà à l'occasion des débats à l'Assemblée constituante, et dont Locke est l'inspirateur. Puisque la nation est fondée sur un pacte conclu entre des individus afin de protéger les droits naturels que sont la liberté et la propriété, et afin d'assurer entre eux l'égalité devant la loi, alors ceux qui persistent à réclamer des privilèges et à former un corps à part sont des non-contractants. En tant que tels, ils ne sont pas seulement extérieurs à la communauté nationale, ils sont vis-à-vis d'elle en état de guerre – c'est le propre des relations hors de la société – et sont donc désignés comme des ennemis. Mais tandis qu'un autre régime que la république réagirait par l'extermination, Sieyès estime qu'il convient de recourir à la méthode jugée plus civilisée de l'ostracisme ou, si nécessaire, de la déportation. Là où sa position cependant surprend ses contemporains, c'est qu'elle ne s'applique pas seulement aux émigrés ou aux prêtres réfractaires, dont la répression n'émeut pas les directoriaux, mais à la catégorie plus générale des nobles : ceux-ci doivent être déchus de leur nationalité et de leurs droits civiques et, pour une partie d'entre eux, expulsés du territoire²⁹. Bien qu'atténuée, la proposition devient la loi du 9 frimaire an VI (29 novembre 1797) qui transforme en étrangers une partie de la population.

L'obsession antinobiliaire de Sieyès se double d'une aversion tout aussi marquée pour les élections démocratiques et pour l'idée d'une relation de désignation explicite entre les citoyens et leurs élus. Exprimant la méfiance des directoriaux envers le principe électif, qu'ils admettent tout en regrettant l'instabilité politique qu'il génère, cet auteur prône en l'an VIII, à l'issue du coup d'État du 18 brumaire, une nouvelle technique de sélection. Invité à proposer une constitution – dans un contexte où l'on croit encore que le remplacement de celle de l'an III n'est qu'une nouvelle péripétie dans la quête d'une république pérenne et protégée de ses ennemis –, il argumente en faveur d'un système de listes dites « de confiance et de notabilité ». Les citoyens ne votent plus mais ils déterminent ceux d'entre eux qui ont leur confiance aux divers échelons

28. Marco Fioravanti, « Sieyès et le jury constitutionnaire : perspectives historico-juridiques », dans *Annales historiques de la Révolution française*, n° 349, 2007, p. 87-103.

29. *Rapport au Conseil des Cinq-Cents sur les ci-devant nobles et anoblis, fait par Boulay (de la Meurthe). Séance du 25 vendémiaire an VI (16 octobre 1797)*. Sieyès est le membre dominant de la commission chargée d'élaborer le projet concerné et le rapport de Boulay de la Meurthe porte son empreinte. À propos de cet épisode, cf. Paul Bastid, *Sieyès et sa pensée*, Paris, Hachette, 1970, p. 192-195.

territoriaux. Le choix réel des représentants, que l'on ne peut plus qualifier d'« élus », revient ensuite aux gouvernants³⁰. Ceux-ci puisent à volonté dans les listes pour garnir les fonctions publiques.

Élitiste, anti-démocratique, cette trouvaille a une double utilité. D'une part, elle permet de distendre au maximum le lien de représentation, empêchant selon Sieyès la tentation de la démagogie mais ôtant surtout aux citoyens la possibilité d'une influence véritable. Leur rôle civique ne consiste qu'à dresser la liste des plus méritants et non à transmettre des demandes politiques. D'autre part, elle exprime la constitutionnalisation de la pratique directoriale dont les invalidations du 22 prairial ont été l'expression : plutôt que de laisser les assemblées législatives se peupler au gré des caprices des citoyens et de réagir *a posteriori* en cas de défaite, il s'agit d'assumer officiellement la cooptation du personnel politique. Ainsi les républicains conservateurs, attachés au droit de propriété et dédaigneux des revendications populaires, pourront-ils choisir leurs collègues à leur image. Sans que les élections soient purement et simplement abolies, l'incertitude qu'elles secrètent est endiguée.

DU LIBÉRALISME DÉFENSIF À L'« AUTORITARISME LIBÉRAL »

L'expérience de la naissance et de l'évolution du Directoire nous renseigne sur la genèse d'un ensemble de pratiques et de mécanismes politico-institutionnels dans lesquels les régimes représentatifs et libéraux n'ont ensuite cessé de puiser pour assurer leur autodéfense. Des décrets des deux-tiers de l'an III à l'invalidation des élections le 22 floréal an VI, l'action des directoriaux – que l'on ne saurait réduire à un pur machiavélisme – demeure marquée par une distinction nette entre le libéralisme tel qu'il doit selon eux s'établir dans un espace public ordonné et pacifié, et les méthodes plus désinvoltes avec lesquelles cet espace public peut être construit et conservé. Mais cette distinction a-t-elle un sens ? La principale leçon de cette période n'est-elle pas que l'illibéralisme est précisément la condition de formation et de préservation du libéralisme ? Il faut tout un arsenal coercitif pour circonscrire péniblement un cadre d'expression atténuée de la liberté. Constant lui-même, dénonçant pourtant sans relâche l'arbitraire comme un recours illusoire qui perpétue la Révolution au lieu de l'achever, finit par accepter, certes à contrecœur, qu'une part de violence d'État soit convoquée en renfort de la république. Sans oublier

30. Antoine Boulay de la Meurthe, *Théorie constitutionnelle de Sieyès*, Paris, P. Renouard, 1836, p. 10-21.

Sieyès, indéniable figure libérale, penseur intransigeant des limites de la souveraineté et d'une réduction maximale de l'intrusion étatique dans la sphère privée, continuant à défendre sa doctrine tandis qu'il réclame l'épuration du corps social ou offre à Bonaparte le pouvoir avec le coup d'État du 18 brumaire.

Mais c'est alors une seconde leçon : la transition vers le Consulat puis l'Empire, sous lesquels l'arbitraire devient un outil de régulation politique courant, révèle de quelle façon les pratiques illibérales, cessant d'être maintenues aux marges d'un espace public dont elles sont supposées être les gardiennes ultimes, exceptionnelles, finissent par se banaliser et coloniser le fonctionnement ordinaire du régime. Comme l'ont montré les analyses historiques en termes d'« autoritarisme libéral »³¹, l'horizon de cette évolution n'est pas la dictature absolue, aveugle, mais un système où la sécurité des notables se paie au prix du silence civique, donc de l'abandon des procédures démocratiques autres que plébiscitaires. La peur de l'alternance, le mépris du débat public – écarté comme émanation des passions et non de la raison – et la volonté de garantir la neutralité de l'État par-delà les opinions discordantes, aboutissent à un régime où l'individu n'existe plus qu'en tant qu'agent privé, invité à travailler, à s'enrichir s'il le peut, mais à qui l'on interdit d'exister politiquement.

La gestion bonapartiste du pouvoir ne fut pas la négation de la période directoriale. Elle en fut en quelque sorte la face crue, exprimant la rupture d'un équilibre précaire. Elle fut, dans une conjoncture historique donnée, le mode de résolution le plus commode et le plus confortable de la tension entre le projet d'instaurer le libéralisme et la nécessité, pour y parvenir, de créer les conditions d'extinction consensualiste de l'incertitude. La chute du Directoire signale ainsi que l'objectif de « terminer la révolution », de décourager l'esprit critique, de réduire l'imprévisibilité propre aux situations de conflits d'idées et de projets politiques, dévoile la difficulté d'un usage parcimonieux et maîtrisé de l'arbitraire à des fins de protection des libertés : à force d'être mises à nu, les fondations illibérales sont restées exposées au grand jour. Dans ce contexte de pluralisme et d'antagonisme vigoureux, les expérimentations visant à canaliser et à restreindre la compétition politique ont conduit à la routinisation de l'exception.

31. A partir des thèses d'Agamben, Brown parle d'un « État de sécurité » mêlant libéralisme et autoritarisme. Howard G. Brown, *Ending the French Revolution*, Charlottesville, University of Virginia Press, 2007, p. 16. Cf. aussi Andrew Jainchill, *Reimagining Politics after the Terror*, Cornell University, Cornell University Press, 2008, p. 14. Ces analyses sont à rapprocher de celles de Serna sur l'« extrême centre » (Pierre Serna, *La République des girouettes*, Seysel, Champ Vallon, 2005).