



HAL
open science

Le Bulletin de la Convention nationale. Le rôle paradoxal d'un journal-affiche dans le recul de l'affichage des lois (1789-1803)

Frédéric Graber

► To cite this version:

Frédéric Graber. Le Bulletin de la Convention nationale. Le rôle paradoxal d'un journal-affiche dans le recul de l'affichage des lois (1789-1803). *Annales historiques de la Révolution française*, 2022, 410 (4), pp.25-50. halshs-03895154

HAL Id: halshs-03895154

<https://shs.hal.science/halshs-03895154>

Submitted on 13 Dec 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Frédéric Graber
(CNRS, Centre Marc Bloch, Berlin)

Le Bulletin de la Convention nationale.

Le rôle paradoxal d'un journal-affiche dans le recul de l'affichage des lois (1789-1803)

in

Annales historiques de la Révolution française, vol. 410/4, 2022, pp. 25-49.

(Version postprint)

Résumé :

Cet article se penche sur le recul de l'affichage des lois, un mouvement qui s'opère principalement sous la Convention. Ce recul fait suite à une phase numériquement très intense d'affichage des lois, dans les premières années de la Révolution, qui entraîne des difficultés matérielles. Les retards de livraison des affiches sont alors interprétés, surtout à partir de 1793, comme une obstruction des administrations de département à la publication de la loi, justifiant une réforme des procédures de publication, qui vise à se passer de l'affiche pour se passer du relai départemental. L'affichage des lois ne disparaît cependant pas tout à fait, parce que les conventionnels ont utilisé le journal-affiche officiel de la Convention, le *Bulletin de la Convention nationale*, pour publier un certain nombre de décrets. Cette réorientation du *Bulletin* vers la publication des lois est néanmoins cohérente avec la suppression du relai départemental.

La publication des lois, est, dans la doctrine juridique actuelle, distinguée de la promulgation. La promulgation rendrait la loi exécutoire – elle atteste son existence, certifie sa légitimité et ordonne son exécution – alors que la publication la rendrait obligatoire, en la portant à la connaissance des citoyens. Jérôme Ferrand a montré que cette clarification revient surtout à réduire la promulgation à un simple acte formel, sans épaisseur ni ambiguïté, pour évacuer toute une série de questions politiques liées à la fabrication de la loi : « Qu'est-ce que la loi ? Qui la fait ? Pourquoi faut-il y obéir¹ ? » Tant sous l'Ancien Régime que pour l'essentiel du XIX^e siècle, la promulgation et la publication sont en réalité très emmêlées, parce que ces questions ne sont pas évidentes, qu'elles sont l'objet de tensions, voire de conflits ouverts. Ferrand montre ainsi que la formalisation de la promulgation est l'œuvre de juristes qui, de la Restauration à la Troisième République, ont travaillé à évacuer ces questions politiques, en particulier celle de la participation des destinataires à la fabrication de la loi.

¹ Jérôme FERRAND, « Promulguer la loi sous la Révolution : éléments d'histoire critique », *Clio@Themis, Revue électronique d'histoire du droit*, septembre 2013, <https://journals.openedition.org/cliiothemis/1686> consulté le 6 octobre 2022.

Dans le présent article, nous souhaitons montrer que la publication des lois a été l'objet d'un processus de formalisation similaire, œuvre cumulée des régimes successifs, qui, de la Révolution au Consulat, ont entrepris de limiter le rôle des administrations locales dans le processus de publication de la loi. En réduisant la publication à une simple formalité, pour écarter les administrateurs, la loi peut être rendue obligatoire sans qu'on ait à la montrer effectivement aux citoyens par l'affiche. La formalisation de la publication se traduit donc surtout par un recul progressif de l'affichage des lois, qui est principalement l'œuvre de la Convention Nationale, entre 1793 et 1795.

Pour situer et comprendre ce recul, il faut d'abord revenir sur les pratiques de publication des lois dans les premières années de la Révolution. L'Assemblée constituante comme la Législative consacrent la pratique de l'affichage des lois, héritée de l'Ancien régime, en l'étendant à toutes les communes. Tant la production des affiches que leur apposition, étape cruciale de la publication, sont ainsi confiées aux administrations locales, et en particulier aux départements, chargés de la réimpression locale des lois. Du fait d'une activité législative très intense, l'affichage des lois a pris de 1789 à 1793 une importance exceptionnelle, qu'il est important de mesurer pour se rendre compte de ce que représentait matériellement cette activité de publication des lois et comprendre les problèmes de production qu'elle a induits au niveau local. Les retards dans la réimpression des affiches ont, en effet, été interprétés à partir de 1793 comme un signe de mauvaise volonté qui a permis de décrédibiliser les autorités départementales, par ailleurs soupçonnées de tendances fédéralistes.

La décision de la Convention nationale, en décembre 1793, de renoncer à l'affichage local des lois, remplacé par la production d'un recueil, le *Bulletin des lois*, vise directement la suppression du relai départemental. Le rôle de la Convention dans le recul de l'affichage des lois apparaît cependant plus complexe si l'on examine attentivement son journal-affiche, le *Bulletin de la Convention nationale*, qui est utilisé à partir d'octobre 1793 pour la publication-promulgation d'un certain nombre de lois. L'étude de ce journal-affiche méconnu permet de préciser le rôle paradoxal de la Convention dans le recul de l'affichage des lois, révélateur des rapports de pouvoir entre les échelons nationaux et départementaux : la suppression de l'affichage systématique des lois sur l'ensemble du territoire correspond bien à un geste centralisateur, mais la Convention cherche néanmoins à maintenir une exposition physique à la loi, par l'affichage, à destination de groupes qui lui sont *a priori* favorables. Le recul de l'affichage des lois est cependant bien réel et n'a rien d'une parenthèse : il est confirmé par la Convention finissante en 1795, puis radicalisé par les régimes ultérieurs.

L'explosion de l'affichage des lois

La Constituante n'a pas, dans un premier temps, introduit de grandes innovations en matière de publication des lois, si ce n'est qu'elle a inscrit l'affichage comme principe constitutionnel : le 9 novembre 1789, l'affichage est ajouté aux autres formes classiques de la promulgation locale de la loi, « transcription sur les registres, lecture et publication² ». D'auxiliaire de la publication orale, l'affichage devient donc une formalité à part entière, nécessaire pour que la loi entre en vigueur. Cela n'a pas dû changer grand-chose dans les faits, puisque l'affichage faisait généralement déjà partie des pratiques de publication antérieures, dans l'espace urbain tout au moins³. Les lois, c'est-à-dire les décrets sanctionnés par le roi, doivent désormais être envoyées

² « Articles de constitution sur la présentation et sanction des lois et la forme de leur promulgation », 9 novembre 1789, dans *Collection Baudouin*, vol. 1, p. 160-162. La Constituante distingue en revanche assez nettement la promulgation de la publication. Voir FERRAND, *ibid.*

³ Les recueils de jurisprudences ou les traités de police du XVIII^e siècle constatent à la fois la fréquence de l'affichage (généralement aux articles « Affiches » ou « Placards ») mais ne lui donnent aucune place lorsqu'ils discutent de la promulgation et de la publication des lois. Claude-Joseph de FERRIERE, *Dictionnaire de droit*, Toulouse, Duplex, 1779, vol. 2, p. 418. Joseph-Nicolas GUYOT, *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, Paris, Panckoucke, 1782, vol. 49, p. 389. Seul le commissaire Nicolas DELAMARE (*Traité de la police*, Paris, Cot, 1705, vol. 1, p. 259), prétendant s'en tenir à

par l'exécutif à tous les tribunaux, corps administratifs et municipalités, qui doivent procéder « sans délai » à leur publication : l'affichage est donc toujours, comme sous l'Ancien Régime, une mesure locale, matériellement prise en charge par les autorités chargées de la publication.

En novembre 1790, toutefois, l'affichage change légèrement de statut. L'Assemblée constituante organise alors un nouveau système de diffusion de la loi, centré sur les administrations de départements : ces dernières sont désormais chargées de faire réimprimer en *in-quarto* (destiné à l'archivage) et en placards les lois reçues de Paris, puis de les expédier aux municipalités, *via* les administrations de districts. Ce système, qui fonctionne au moins jusqu'en décembre 1793, introduit une nouvelle distinction dans le mode de publication : la publication de la loi sera faite « par l'affiche des placards » dans les municipalités urbaines, doublée dans le cas des municipalités de campagne d'une lecture publique à l'issue de la messe paroissiale. Dans la pratique, la publication orale semble avoir été poursuivie en ville, mais cette distinction annonce un développement ultérieur, de plus en plus marqué au XIX^e siècle : l'affiche est désormais officiellement considérée comme un mode de publication à part entière, qui peut (au moins dans certains cas) se substituer à la proclamation orale. Ce changement de statut de l'affiche intervient dans un contexte où l'Assemblée intensifie son contrôle sur la publication de la loi par les autorités locales, par des certificats de réception, de conformité à l'original et de publication, comme si la circulation du papier était plus facile à contrôler que les publications orales⁴.

L'affiche des lois reçoit avec la Révolution une attention nouvelle – une nouvelle forme de sacralisation – justifiée au nom du statut et de l'importance que prennent les lois, en tant qu'expression de la volonté générale. Mais cette valorisation de l'affiche des lois cache aussi un champ de bataille, dans lequel l'Assemblée cherche à asseoir un contrôle exclusif sur la fabrique de la loi⁵. Les restrictions progressives sur les libertés de l'affichage politique – en particulier l'interdiction des affiches concurrençant la loi, parce qu'elles en adoptent les formes, qu'elles proclament des décisions ou forment des obligations, affiches interdites à partir de mai 1791⁶ – s'inscrivent dans un ensemble de mesures de contrôle, par lesquelles l'Assemblée cherche à limiter, voire à empêcher, toute intervention extérieure dans le processus d'élaboration de la loi, que ce soit pour l'orienter ou l'empêcher. La succession des réformes des procédures de promulgation et publication a donc été interprétée comme révélant certaines résistances de l'exécutif ou des institutions locales à exécuter la loi, et en particulier à la publier⁷. En effet, si les affiches de lois sont valorisées, voire sacralisées, c'est pour mieux les démarquer des autres affiches révolutionnaires, par lesquelles les clubs, les sections ou les municipalités tentent d'intervenir dans la fabrique de la loi. L'affichage des lois est certes renforcé par son inscription dans l'ordre constitutionnel, mais sans changer grand-chose aux pratiques antérieures, qui sont surtout étendues à l'ensemble du territoire, systématisées et contrôlées. Pourtant, il y a bien quelque chose qui distingue l'affichage des lois sous la Révolution : c'est son ampleur. Avant de reculer, l'affichage des lois a connu une véritable explosion. L'importance de l'activité législative – qui reflète à la fois une refonte majeure des normes et la domination que le pouvoir législatif entend exercer sur les autres – engendre un volume de lois considérable.

« la pratique », met l'affiche au même plan que l'enregistrement et que la publication : « Trois choses, selon notre usage, concourent ordinairement à rendre les lois publiques et les conserver à la postérité : l'enregistrement, les publications et les affiches. » Sur l'affichage au XVIII^e siècle, voir Laurent CUVÉLIER, *Occuper les murs, tenir la ville : l'affichage et l'information urbaine à Paris, des Lumières à la Révolution française*, Thèse d'histoire, sous la direction de Stéphane VAN DAMME et Antoine LILTI, SciencesPo, Paris, 2019.

⁴ « Décret sur la nouvelle forme des lois, sur leur envoi aux tribunaux et corps administratifs, et sur la réforme de l'intitulé des promulgations », 2 novembre 1790, dans *Collection Bandonin*, vol. 8, p. 3-8.

⁵ FERRAND, *ibid.*

⁶ Sur ce point, voir Frédéric GRABER, *L'affichage administratif au XIX^e siècle. Former le consentement*, à paraître aux Editions de la Sorbonne, Chapitre 2, ainsi que CUVÉLIER, *ibid.*

⁷ Yann-Arzel DURELLE-MARC, « Publier : donner à la loi sa vigueur (1789-an II) », *Clio@Themis, Revue électronique d'histoire du droit*, sept. 2013, <https://journals.openedition.org/cliiothemis/1694>, consulté le 6 octobre 2022. Voir aussi Alexandre GUERMAZI, Jeanne-Laure LE QUANG et Virginie MARTIN (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, Paris, éditions de la Sorbonne, 2018.

Les archives municipales de Bourges conservent un livre de comptes de l’affichage – source tout à fait exceptionnelle pour la période révolutionnaire – qui permet de quantifier grossièrement ce volume des affiches de lois. L’affichage de Bourges était confié au cours des années 1790 à 1792 à une femme, nommée Baugy, rémunérée à la pièce, c’est-à-dire au nombre de placards apposés⁸. Cette comptabilité est assez irrégulière dans sa présentation : pour certaines périodes, elle mentionne précisément, pour chaque apposition, le type d’affiche (loi, proclamation, arrêté, vente de biens nationaux, etc.), l’intitulé de la loi ou de l’arrêté, mais sans toujours préciser les dates ; pour d’autres périodes, elle regroupe, par date d’affichage, un ensemble d’affiches sans précision sur leur type ou contenu. En croisant les informations de ces deux formes d’inscriptions, on peut toutefois se faire une idée de l’affichage réalisé pour la municipalité de Bourges dans ces années.

En effet, les comptes les plus détaillés permettent de relever le nombre d’exemplaires de chaque affiche apposés : on relève entre 4 et 19 exemplaires pour chaque affichage de loi, décret ou proclamation du roi et de l’Assemblée nationale – avec une moyenne de 12 – alors que les arrêtés des autorités municipales et départementales sont apposés entre 30 et 75 exemplaires – avec une moyenne de 50. Si la diffusion à Bourges de ces dernières est plus importante, ce type d’affiche est cependant beaucoup plus rare : les affichages des lois, décrets ou proclamations sont neuf fois plus nombreux et occupent donc clairement la première place dans les comptes.

Les comptes non détaillés, mais datés, permettent de constater le rythme de ces affichages. Ainsi, entre le 3 avril et le 31 décembre 1791, les inscriptions sont suffisamment uniformes pour que l’on puisse compter le nombre d’exemplaires d’affiches apposés par Baugy : dans cette période, on dénombre 8 483 affiches correspondant à des lois, décrets ou proclamations. Si l’on applique la moyenne de 12 exemplaires par affichage, cela correspond à 707 affichages sur la période, soit 2,59 chaque jour⁹. Baugy réalise donc, en moyenne, entre deux et trois affichages de lois, décrets et proclamations chaque jour, chacun à 12 exemplaires en moyenne¹⁰. Ce rythme d’affichage permet d’évaluer grossièrement le volume d’affiches de lois produit au niveau national : pour 83 départements effectuant chacun 2,59 tirages d’affiches par jour, à 500 exemplaires chacun, la publication des lois dans les premières années de la Révolution représente une production quotidienne de l’ordre de grandeur de 100 000 affiches par jour¹¹.

Le nombre important d’affiches de lois sous la Révolution est directement lié à l’intensité de l’activité de production des lois. On peut cependant relever plusieurs écarts entre l’activité législative et le nombre d’affiches effectivement visibles sur les murs de Bourges. Un premier écart tient à l’arrachage. L’affichage des lois par Baugy ne signifie pas, en effet, que les placards restent apposés sur les murs de la ville. Le phénomène est très difficile à quantifier, puisque les rares arrestations que l’on peut effectivement documenter ne disent rien de l’ampleur des arrachages, qui ont souvent lieu, assez discrètement, la nuit. Les administrations locales se montrent cependant assez inquiètes de ces arrachages, qui peuvent impliquer leur responsabilité¹². Ainsi, en octobre 1792, les administrateurs du district invitent l’administration municipale de Bourges à prendre des mesures. Ils ont été alertés du fait que la plupart des affiches qu’ils transmettent à la municipalité ne restent pas, qu’elles sont arrachées « sur le champ », de sorte que

⁸ *État du nombre d’affiches posées par la femme Baugy depuis son dernier mandement, 1790-1792*, AM Bourges, I – 17. La question de l’exclusivité se pose, mais la comparaison entre les lois produites et affichées (voir ci-dessous) laisse penser que Baugy était bien la seule à apposer pour la municipalité.

⁹ Cet ordre de grandeur est cohérent avec les travaux de Michel Cassan sur les états de publication des lois par les départements de la Corrèze (911 affichages en 1791, soit 2,49 par jour) et de la Creuse (1637 affichages de janvier 1793 à mai 1794, soit 3,17 par jour.) Michel CASSAN, « L’imprimé limousin sous la Révolution : production, diffusion, usages », dans Michel CASSAN et Jean BOUTIER (dir.), *Les Imprimés limousins, 1788-1799*, Limoges, Pulim, 1994, p. 165-211.

¹⁰ Le rythme d’affichage est en fait irrégulier, car les affiches parviennent à la municipalité une, deux ou trois fois par semaine, par paquets de 100, 200, voire 400 affiches de lois.

¹¹ Les tirages moyens au niveau départemental sont typiquement de 500 exemplaires. CASSAN, *ibid.*, p. 177.

¹² CASSAN, *ibid.*, p. 209.

le public est privé de la connaissance des lois « qu'il importe qu'il connaisse pour le prémunir contre les suggestions perfides des ennemis de la patrie. » La municipalité est appelée à renforcer les mesures de police pour « faire sentir aux malveillants qu'ils doivent respecter la loi » en punissant sévèrement les actes de dégradation des affiches¹³.

Indépendamment des arrachages, le nombre d'affiches reste très inférieur au nombre de lois, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, certains placards reproduisent plusieurs textes de lois – souvent sans aucun rapport entre eux – sur une même feuille. On trouve quelques traces de cette pratique dès 1790¹⁴, mais elle s'intensifie nettement en 1792, pour être généralisée à l'échelle du pays en janvier 1793 : en effet, le ministre de l'Intérieur, constatant les « frais énormes » que la réimpression des lois fait peser sur les administrés, demande alors aux administrations de départements d'imprimer les lois « autant que la feuille pourra en recevoir, de manière qu'elle soit entièrement et utilement remplie¹⁵ ». Par ailleurs, si l'on compare les titres des affiches de lois dans le compte Baugy – relativement détaillés pour l'été et l'automne 1790 – avec l'ensemble des décrets adoptés par l'Assemblée nationale au cours de la même période dans la collection la plus complète, la collection Baudouin, on constate que tous les décrets ne sont pas affichés à Bourges¹⁶.

Cet écart tient d'abord au fait que la promulgation et l'expédition des lois sont confiées à l'exécutif, dont on sait qu'il empêche, diffère et transforme parfois les décrets de l'Assemblée de différentes manières, soit en refusant de les sanctionner, soit en ne les sanctionnant que beaucoup plus tard, soit en les sanctionnant sans les expédier aux départements, ou après des délais plus ou moins considérables, soit en les expédiant mais en modifiant le texte de la loi – modifications souvent marginales quant au contenu, mais hautement symboliques¹⁷. Les raisons de ces délais, retards et interventions sur la loi ne sont pas toujours claires – aléas, négligences, malveillance¹⁸ – mais le résultat est bien que certains décrets ou lois ne sont pas expédiés. Il ne faudrait pas cependant en conclure que « la Révolution n'a pas connu sa loi » : si cette proposition d'Anne Simonin est sans doute très juste du point de vue de la difficulté d'accès aux grandes collections de lois, comme la collection Baudouin, elle semble un peu exagérée du point de vue de la publication de la loi, au vu des volumes considérables qui sont réimprimés et affichés au niveau local.

L'écart entre l'affichage et l'activité législative tient surtout à la nature des décrets. Les lois d'application générale, celles qui concernent l'ensemble du territoire national, ou bien celles qui concernent spécifiquement le département du Cher ou Bourges en particulier, sont presque systématiquement réimprimées pour être affichées¹⁹. En revanche, les lois qui ne s'appliquent pas directement dans le département – qu'elles concernent une personne, une institution ou une localité – ne sont généralement pas réimprimées. Dans le cas de Bourges, il est difficile de dire à quel niveau cette sélection a été opérée, mais on peut montrer, par exemple sur le cas de la Seine-Inférieure, que le ministère n'est pas le seul à filtrer ces décrets particuliers, institutionnels ou

¹³ *Lettre des administrateurs du district de Bourges à la municipalité de Bourges*, 6 octobre 1792, AM Bourges, I – 17.

¹⁴ Voir la première page du compte Baugy : 11 exemplaires pour « La Levée des matelots » et un « décret que toute demande en retrait féodal ou censuel qui n'a pas été adjugé avant la publication des lettres patentes du 3 novembre est et doit demeurer sans effet », correspondant à deux décrets, l'un du 28 mai 1790, l'autre du 17 mai 1790 (*Collection Baudouin*, vol. 2, p. 402 et 468.)

¹⁵ *Lettre du ministre de l'Intérieur aux administrateurs de départements*, 21 janvier 1793, AD41, L – 290.

¹⁶ La collection a été numérisée par l'ANR RevLoi : <https://collection-baudouin.univ-paris1.fr/>

¹⁷ Anne SIMONIN, « L'impression de la loi dans la collection Baudouin : l'invention de la loi législative », *Clio@Themis, Revue électronique d'histoire du droit*, sept. 2013, <https://journals.openedition.org/cliiothemis/1706> consulté le 6 octobre 2022. Certains décrets de l'été 1789 n'ont ainsi reçu de sanction qu'au printemps 1791.

¹⁸ Jérémy MALOIR, « Simple négligence ou malveillance contre-révolutionnaire ? La mise en accusation des ministres pour inexécution de la loi sous l'Assemblée législative », dans Alexandre GUERMAZI, Jeanne-Laure LE QUANG et Virginie MARTIN (dir.), *Exécuter la loi (1789-1804)*, Paris, éditions de la Sorbonne, 2018, p. 65-78.

¹⁹ Voir, par exemple, le « Décret contre les brigandages commis dans les Départements du Cher, de la Nièvre, de l'Allier et de la Corrèze », 2 juin 1790 (*Collection Baudouin*, vol. 3, p. 12-17), qui apparaît dans la 2^e page du compte Baugy, à cinq exemplaires.

locaux, et que les administrations départementales opèrent elles-aussi un choix²⁰. La pratique consacre donc déjà, en 1790, la distinction faite en droit à partir de juillet 1791 entre les décrets « de pure localité qui n'intéressent pas plus d'un département », qui ne sont plus envoyés qu'au département concerné, et les décrets « d'utilité générale » qui sont imprimés et envoyés à tous les départements²¹.

Cette distinction n'a rien d'évident, puisque l'utilité générale n'a pas de définition précise et que certains décrets concernant des particuliers, des institutions ou des localités peuvent intéresser les citoyens d'autres régions. Ce choix, qui peut ponctuellement être politique, est souvent surtout économique – limiter les réimpressions dont on estime qu'elles ne sont pas utiles – et s'appuie sur un argument formel : la loi doit être publiée et affichée pour entrer en vigueur, mais cette publication ne doit pas nécessairement avoir lieu partout. Les administrations nationales et locales ont appliqué un principe, que les constituants ont partiellement confirmé, qui est que la publication de la loi doit atteindre ceux qu'elle concerne²². Une partie importante des lois, qui ne visent qu'une personne, un groupe ou un espace limité, ne sont donc affichées que dans un périmètre restreint : le département.

Premier recul de l'affiche des lois : le gouvernement révolutionnaire

Le fait que les lois n'étaient pas toujours affichées ne portait pas vraiment à conséquences pour la plupart des lois « de pure localité », mais pouvait devenir plus problématique si ces lacunes concernaient des lois générales. En conférant à la publication des lois au niveau local une importance cruciale, les constituants se sont rendus dépendants du bon vouloir des autorités locales, qu'ils devaient désormais chercher à contrôler. Dès novembre 1789, l'Assemblée menace de poursuites les administrateurs locaux qui n'auraient pas fait publier les lois huit jours après leur réception et appelle les citoyens à la dénonciation des contrevenants²³. Dès lors, l'irrégularité dans la publication des lois devient un thème récurrent, mêlant deux questions qui ne sont pas forcément sur le même plan : d'une part, les négligences ou résistances qu'opposeraient certaines administrations à la publication des lois, et d'autre part, les retards parfois très importants dans la publication des lois. Les résistances, en particulier celles de l'exécutif, sont bien documentées pour certains décrets²⁴. Les retards, quant à eux, sont généralisés et massifs. Ainsi à Bourges, en 1790, le décalage entre l'adoption d'un décret et la date de son affichage varie de 4 à 11 semaines, et ponctuellement davantage²⁵. L'affichage de la loi, préalable à son entrée en vigueur, présente donc un retard important et, qui plus est, extrêmement variable. Mis à part les délais de promulgation et d'acheminement postal, ce retard traduit surtout les difficultés d'impression dans de nombreux départements : comme Michel Cassan l'a montré pour le Limousin, les demandes

²⁰ Certaines administrations départementales ont tenu des registres suffisamment détaillés pour que l'on puisse se faire une idée assez précise des lois réimprimées ou écartées. Voir, par exemple, en Seine-Inférieure, *Lois de l'Assemblée nationale législative*, 1791-1792, AD76, L – 5.

²¹ « Décret relatif à l'impression et envoi des décrets qui seront relatifs à des objets d'utilité générale, ou de pure localité », 8 juillet 1791, dans *Collection Baudouin*, vol. 16, p.74.

²² Voir la discussion de Laurent CUVÉLIER (*ibid.*) sur la typologie des modes de publication des arrêts du Parlement de Paris proposée par Philippe PAYEN (*La physiologie de l'arrêt de règlement du parlement de Paris au XVIII^e siècle*, Paris, PUF, 1999) et la notion de *Erga omnes*.

²³ « Décret sur l'envoi des décrets de l'assemblée dans les provinces », 5 novembre 1789, dans *Collection Baudouin*, vol. 1, p. 158-159.

²⁴ SIMONIN, *ibid.*

²⁵ Les dates d'affichage ne sont pas toujours mentionnées dans le compte Baugy, mais on peut s'orienter à partir des quelques dates dont on dispose. Les *Lettres patentes du roi sur l'aliénation aux municipalités de 400 millions* du 17 mai 1790, par exemple, sont mentionnées après la date du 9 septembre 1790 ; les *Lettres patentes du roi sur le rachat de droits féodaux* du 3 juillet 1790 sont mentionnées après le 20 septembre 1790.

de réimpression de lois sont tellement considérables qu'elles excèdent souvent les capacités des imprimeurs locaux, qui résolvent le problème en prenant le temps qu'il faut²⁶.

Les irrégularités flagrantes dans la transmission des lois ont servi à justifier des mesures de centralisation. Dans un premier temps, il s'agit surtout d'envois parallèles d'affiches depuis Paris. Ainsi, le ministre de l'Intérieur adresse parfois directement aux municipalités et districts des exemplaires de lois ou d'actes dont il craint que les administrations de départements ne les transmettent pas, ou pas assez rapidement²⁷. Mais c'est surtout en 1793, dans le contexte d'une série de discours et de mesures anti-fédéralistes, que les administrations départementales sont de plus en plus clairement accusées d'empêcher volontairement l'exécution des lois. Ainsi Billaud-Varenne, dans le rapport du 28 brumaire an II (18 novembre 1793), demande à la Convention une réforme de l'envoi des lois, qui serait tellement défectueux que de nombreux décrets « n'arrivent point aux administrations », ou leur parviennent avec un tel retard que leur efficacité est compromise. Le problème tiendrait surtout à l'obstruction des autorités constituées, qui ne publieraient que les décrets favorables à leurs ambitions ou ceux « propres à créer des mécontents. » Les lois de la Convention deviendraient impuissantes parce qu'elles seraient abandonnées à des administrations intermédiaires, à des « administrateurs fédéralistes », qui auraient intérêt à empêcher leur publication, pour dégrader l'opinion des citoyens sur le travail des législateurs : « 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 »²⁸. La publication des lois n'est pas du tout une simple formalité en période révolutionnaire, mais elle s'inscrit dans des conflits politiques quant au droit à participer ou non à la fabrication de la loi, ne serait-ce qu'en retardant ou empêchant l'exécution de celle-ci.

Suite au rapport de Billaud-Varenne, la Convention adopte le 14 frimaire an II (4 décembre 1793) le décret « sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire », qui entend imposer une nouvelle forme de centralisation, privant en particulier les administrations départementales de toute compétence en matière de publication des lois²⁹. Ce décret introduit plusieurs modifications au système en vigueur depuis novembre 1790. Il crée le *Bulletin des lois de la République* – avec une imprimerie exclusivement réservée à l'impression de celui-ci, un papier spécialement destiné à éviter les faux, des délais d'impression et d'envoi particulièrement courts (un jour pour les lois urgentes, trois jours pour les autres), des commissaires personnellement responsables des retards, placés sous la surveillance directe du Comité de Salut public – pour y imprimer les décrets d'intérêt public ou d'exécution générale. Les principaux objectifs de ce

²⁶ L'impression des lois constitue, dans certains cas, l'essentiel de la production des imprimeurs, qui renoncent à d'autres ouvrages par manque de temps et de papier. Cassan (*ibid.*, p. 182) évoque des délais d'impression de 10 à 30 jours dans 57% des cas, et de 31 à 90 jours dans 29% des cas, pour la Haute-Vienne dans les premiers mois de 1793. Le problème du manque de papier et d'ouvriers se repose dans les mêmes termes à partir de l'an III, pour la réimpression au niveau local du *Bulletin des lois*. Voir *Lettre du comité des décrets aux administrateurs du département du Loir-et-Cher*, 18 pluviôse an III, AD41, L – 286 ainsi que *Lettre des administrateurs du département du Loir-et-Cher à l'imprimeur Billault*, 5 brumaire an IV, AD41, L – 288.

²⁷ Voir *Lettre du ministre de l'Intérieur aux administrateurs du département du Loir-et-Cher*, 11 octobre 1792 (AD41, L – 290) et *Lettre du ministre de l'Intérieur aux administrateurs des districts*, 22 juillet 1793 (AD72, L – 8). Cela explique la présence dans les fonds d'archives locaux d'affiches imprimées à Paris, alors que la loi était généralement envoyée aux départements sous la forme de cahiers d'*in-quarto*.

²⁸ *Décret du 14 frimaire, précédé du Rapport fait au nom du Comité de Salut public, sur un mode de Gouvernement provisoire et révolutionnaire, par Billaud-Varenne*, 28 brumaire an II, Paris, Imprimerie des régies nationales, an II, p. 2 et 7. Le décret du 19 vendémiaire an II (10 octobre 1793) avait déjà consacré l'idée que pour les mesures de salut public, il fallait contourner les autorités départementales et privilégier les districts comme intermédiaires. Voir Michel VERPEAUX, *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, Paris, PUF, 1991, p. 176-186.

²⁹ « Décret sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire », 14 frimaire an II, dans *Collection Baudouin*, vol. 44, p.141-150.

Bulletin des lois sont d'accélérer l'envoi des lois, de certifier que le texte de la loi est transmis sans altération et surtout d'écarter les administrations départementales, qui sont dessaisies de leur rôle de relais de réimpressions et de diffusion de la loi, le *Bulletin des lois* devant être envoyé directement à chaque commune par la poste³⁰. Le *Bulletin des lois* n'est donc pas conçu, à ce stade, comme le lieu de promulgation ou de publication de la loi : c'est le nouveau moyen de « notification aux autorités constituées », en remplacement de l'envoi des lois *via* les administrations départementales, mais c'est un simple recueil des lois. La promulgation est désormais confondue avec l'acte de publication, qui n'intervient, comme précédemment, qu'avec la proclamation orale de la loi dans les communes « à son de trompe ou de tambour »³¹.

Mais, précisément, le décret du 14 frimaire an II ne mentionne plus l'affichage, ni d'ailleurs l'inscription dans les registres : seule la publication orale est désormais légalement nécessaire pour que la loi devienne obligatoire dans chaque commune. Cette omission de l'affiche n'est pas directement liée à l'introduction du *Bulletin des lois*, puisque l'on conserve le principe d'une publication locale, mais elle est très cohérente avec la suppression du relais départemental. La réalisation d'affiches imprimées étaient plus facile à concevoir et à réaliser au niveau de l'administration départementale qu'au niveau des communes rurales : les imprimeries sont généralement situées en ville et les coûts d'impression, qui sont élevés pour un petit nombre d'exemplaires, diminuent avec l'importance du tirage. La suppression de l'affichage apparaît donc surtout comme une conséquence indirecte de la suppression du relais départemental. Elle a dû représenter une économie considérable³².

Contrairement à ce qui est parfois présumé, le décret du 14 frimaire an II ne met pourtant pas un terme à l'affichage des lois. La rupture dans le mode de publication des lois que semble introduire le décret n'est en effet qu'apparente, d'abord parce que son exécution s'avère difficile. La mise en place du *Bulletin des lois* est longtemps retardée, de sorte que le premier numéro ne paraît que six mois plus tard, fin prairial an II (juin 1794)³³. Entre frimaire et prairial s'ouvre donc une période d'incertitude, dans laquelle les administrations départementales sont en principe privées de leurs anciennes prérogatives, en particulier en matière de production d'affiche, mais ont dans les faits souvent continué à produire celles-ci comme précédemment. Le système d'envoi des lois aux départements semble avoir été maintenu provisoirement et la formule de promulgation reste inchangée avant et après le décret du 14 frimaire an II, ordonnant explicitement l'affichage (et l'enregistrement) par tous les corps administratifs et tribunaux³⁴. Bien que dessaisies de la publication des lois, les administrations départementales poursuivent leur rôle de relais et d'imprimeur des placards, dont on trouve des exemplaires pour plusieurs départements pendant cette période. Dans le nouveau département du Rhône, par exemple, ces affiches de décret portent de manière presque inchangée, avant et après le 14 frimaire an II, cette formule signée du président et du secrétaire général du directoire du département : « Lecture faite du décret ci-dessus, il a été arrêté (...) qu'il sera consigné sur le registre à ce destiné, imprimé, et adressé aux districts, à l'effet de le transmettre aux municipalités et juges de paix de leurs ressort, pour être pareillement consigné sur leurs registres respectifs, lu, publié, affiché et exécuté suivant sa forme et teneur³⁵ ». Ces administrateurs départementaux continuent donc à appliquer le système de novembre 1790, une pratique qui n'est pas même interrompue par la disparition du

³⁰ Le décret confie aux administrateurs de districts (jugés plus « passifs » par Billaud-Varenne) la surveillance de l'exécution des lois. Le *Bulletin des lois* doit être envoyé à toutes les administrations et fonctionnaires.

³¹ *Ibid.*, art. 1 et 9.

³² L'argument économique est d'ailleurs évoqué par Billaud-Varenne. Cassan (*ibid.*, p. 180) chiffre à environ 30 000 livres par an les frais d'impression du département de la Corrèze de 1791 à 1793, l'essentiel (50 à 80% selon les périodes) étant consacré à la réimpression des lois.

³³ La *Lettre de l'agence des lois aux administrateurs du Loir-et-Cher*, 27 prairial an II (AD41, L – 290), accompagne l'envoi du premier numéro du bulletin (la première loi qui y figure étant datée du 22 prairial an II.)

³⁴ La formule se retrouve sur toutes les affiches de la période. Voir par exemple *Décrets de la Convention nationale du 4 pluviôse et 13 ventôse an II*, Lyon, Bernard, 1794, AM Lyon, 6Fi – 8811.

³⁵ *Décrets de la Convention nationale des 14 germinal et 10 germinal an II*, Lyon, Destefanis, 1794, AM Lyon, 6Fi – 5346.

Conseil exécutif provisoire en avril 1794 (et donc de la formule de promulgation), puisqu'on trouve encore des affiches imprimées par le département du Rhône après cette date³⁶.

Un affichage parallèle : le Bulletin de la Convention

La rareté des affiches de lois après la parution effective du *Bulletin des lois* en prairial an II (juin 1794) semblerait indiquer que le décret du 14 frimaire s'est enfin imposé et que le *Bulletin des lois* a mis fin à l'affichage. Pourtant, la loi n'a pas tout à fait disparu des affiches. En effet, certains décrets de la Convention se trouvent reproduits sur un autre type d'affiche, à très large diffusion : le *Bulletin de la Convention*.

Il s'agit d'un journal-affiche, format très particulier qui, pour des raisons économiques, n'est guère utilisé que par les autorités. En effet, apposer un journal sur les murs limite sa diffusion commerciale, sans compter qu'imprimer au format affiche suppose de sacrifier la moitié de la surface d'impression. L'antécédent le plus connu est *La Sentinelle*, qui a connu 73 numéros entre mai et novembre 1792. Rédigé, au moins jusqu'en septembre 1792, par Jean-Baptiste Louvet, ce journal-affiche d'orientation girondine est créé, piloté et financé par le ministre de l'Intérieur, Roland, et son entourage, grâce à des fonds occultes³⁷. *La Sentinelle* a peut-être inspiré le *Bulletin*³⁸, en particulier l'idée d'un tirage au format affiche, mais on ne peut pas pour autant la considérer comme un modèle pour celui-ci, tant les différences entre les deux publications sont importantes. *La Sentinelle* relaie les mots d'ordre du ministère, mais elle dissimule autant que possible son origine officielle sous les traits d'une publication ordinaire qui, bien que longtemps anonyme, se présente comme l'opinion d'un individu – ce qui est aussi marqué par le choix de la couleur (rose ou gris), réservée aux affiches des particuliers³⁹. Le *Bulletin de la Convention* au contraire marche d'emblée à visage découvert : il se présente comme un organe officiel de la Convention, signé par les membres du comité de correspondance et imprimé en blanc. C'est donc le premier journal-affiche officiel. Son influence a été considérable : il a inspiré de nombreux bulletins du même genre, que ce soit les bulletins militaires napoléoniens ou surtout le *Moniteur des communes* du Second Empire⁴⁰.

D'abord qualifié de *Bulletin national* ou de *Bulletin (imprimé sur l'ordre) de l'Assemblée nationale*, puis plus couramment de *Bulletin de correspondance*, il est rédigé à partir du 4 septembre 1792 par la commission de correspondance de l'Assemblée nationale, puis par le comité de correspondance de la Convention. Il est d'abord conçu pour publier les nouvelles des armées, les préparatifs contre l'ennemi, les mesures de précaution et de sûreté générale et la correspondance avec les représentants du peuple en mission, pour lutter contre les fausses nouvelles et les accusations de rétention d'information⁴¹. Ce bulletin, imprimé chaque jour, n'est initialement affiché que sur les

³⁶ *Décrets de la Convention nationale des 4 prairial et 3 prairial an II*, Lyon, Destefanis, 1794, AM Lyon, 936W – 305. L'impression des affiches par le département n'est suspendue que pendant le soulèvement de Lyon. Pendant le siège, elle est confiée par le représentant Gauthier à l'administration du district de Roanne, qui centralise la réimpression des affiches et l'expédition aux autres districts. *Décrets de la convention nationale des 25 vendémiaire, 3 octobre et 25 vendémiaire an II*, Roanne, Cabot, 1793, Musée Carnavalet, AFF4010.

³⁷ *La Sentinelle* est tirée en moyenne à 1 500 exemplaires, principalement diffusés à Paris et dans quelques grandes villes, *via* les missionnaires patriotes de Roland. Marcel DORIGNY, « La Sentinelle de J.-B. Louvet : un organe officieux du ministère girondin en 1792 », dans Pierre RETAT (dir.), *La Révolution du journal (1788-1794)*, Paris, CNRS, 1989, p. 267-273. Marcel DORIGNY, « La propagande girondine et le livre en 1792 : le Bureau de l'esprit public », *Dix-huitième siècle*, 21, 1989, p. 203-215. Le *Sans-Culotte observateur* est un autre exemple de journal-affiche, subventionné par le ministre de l'Intérieur Paré, en septembre 1793. Voir Pierre CARON, « Les publications officieuses du ministère de l'Intérieur en 1793 et 1794 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 14(1), 1910, p. 5-43.

³⁸ Le député Kersaint, qui propose le *Bulletin* dans la séance du 3 septembre 1792, est lui-même de tendance girondine. *Archives Parlementaires*, vol. 49, p. 246.

³⁹ *La Sentinelle*, 16 mai - 21 novembre 1792, Paris, Imprimerie du Cercle social. BNF, Notice FRBNF32867466.

⁴⁰ Voir à ce sujet, GRABER, *ibid.*, Chapitre 2.

⁴¹ *Archives Parlementaires*, vol. 49, p. 246. Le *Bulletin* a été très peu étudié. Voir Maria Betlem CASTELLA i PUJOLS, « Métamorphose d'un comité : le Comité des pétitions et de correspondance sous la Convention nationale », *La*

murs de Paris. Sur proposition de la commission de correspondance, il est envoyé à partir du 15 septembre 1792 à tous les départements et districts, en les chargeant de le distribuer et de le faire afficher dans toutes les agglomérations de plus de 2 000 habitants⁴². La diffusion de l’affiche peut sembler modeste au niveau local, puisque chaque directoire de département en reçoit cinq et chaque directoire de district quinze : seules les communes les plus importantes reçoivent l’affiche et on n’appose qu’un seul exemplaire dans la plupart des cas – deux dans les chefs-lieux de départements⁴³. Au niveau national, la diffusion est cependant plus impressionnante, puisque toutes les affiches sont imprimées à Paris, par l’imprimeur de l’Assemblée, Baudouin, à plus de 8 000 exemplaires, dans un premier temps⁴⁴. Ce tirage est augmenté à 16 000 dès octobre 1792, afin de pouvoir envoyer le *Bulletin* à chaque corps d’armée⁴⁵ : aux 8 000 exemplaires envoyés aux départements, districts et agglomérations *via* le ministère de l’Intérieur s’ajoutent alors 6 000 exemplaires pour le ministre de la Guerre. 1 500 exemplaires sont, par ailleurs, mis à disposition des députés, ainsi que 1 200 pour le comité de correspondance. Enfin 800 exemplaires sont destinés à l’affichage dans Paris – qui représente de ce fait un dixième de l’affichage urbain et un vingtième de l’affichage total⁴⁶. En 1793, la diffusion s’étend progressivement, à partir de février aux écoles nationales, à partir de mars aux sociétés populaires et à partir de mai à l’ensemble des chefs-lieux de cantons, aux tribunaux, aux hôpitaux militaires, etc., de sorte que le tirage par Baudouin atteint certains jours 44 000 exemplaires, fin 1793⁴⁷. Il est réduit à 22 000 exemplaires, fin 1794, pour des raisons budgétaires⁴⁸. Le *Bulletin* privilégie donc clairement l’espace urbain, Paris en particulier, et les lieux de sociabilité révolutionnaire et militaire.

Pendant toute la durée de la Convention, du 22 septembre 1792 au 29 vendémiaire an IV (21 octobre 1795), il paraît chaque jour sous le titre de *Bulletin de la Convention*, mais on s’y réfère généralement sous le nom de *Bulletin de correspondance* ou de *Bulletin* tout court – ce qui prête d’ailleurs à confusion avec le *Bulletin des lois*⁴⁹. Il constitue un journal officiel, sous la forme d’une, deux et parfois trois affiches quotidiennes – les suppléments – dont les rubriques se stabilisent au début de 1793. Outre les nouvelles des armées et la correspondance avec les représentants dans

Révolution française. Cahiers de l’Institut d’histoire de la Révolution française, 3, 2012 (<http://lrf.revues.org/683> consulté le 13 décembre 2016).

⁴² *Archives Parlementaires*, vol. 49, p. 677, Séance du 15 septembre 1792.

⁴³ Bourges ne reçoit que deux affiches du *Bulletin* en septembre 1792 (*Lettre des administrateurs du conseil du district de Bourges*, 21 septembre 1792, AM Bourges, I – 17). Les administrateurs d’Auxerre se plaignent en thermidor an II (juillet 1794) de ne recevoir que deux exemplaires, ce qui ne permettrait ni de satisfaire à la publicité (12 000 habitants), ni surtout de conserver un exemplaire aux archives (*Lettre de la municipalité d’Auxerre au comité de correspondance*, 12 thermidor an II, AN, D/XL/27). La distribution à chaque autorité est précisée dans un avis inséré dans le *Bulletin de la Convention* du 20 brumaire an II (10 nov. 1793).

⁴⁴ Pour 83 départements et 550 districts environ. Les directoires de districts ne sont appelés à réimprimer le placard que s’ils n’en ont pas en nombre suffisant pour le fournir à toutes les communes de plus de 2 000 habitants. Voir « Circulaire du ministre de l’Intérieur aux directoires de départements et de districts », 17 septembre 1792, in *Archives Parlementaires*, vol. 50, p. 107. Nous n’avons pas trouvé trace de telles réimpressions au niveau local. A propos de Baudouin, voir Anne SIMONIN (en collaboration avec Elisabeth LIRIS), « François-Jean Baudouin. Itinéraire (1759-1835) », <https://collection-baudouin.univ-paris1.fr/f-j-baudouin/itineraire-de-vie-1759-1835/> consulté le 20 septembre 2019.

⁴⁵ « Décret qui ordonne au ministre de la guerre de faire journallement l’envoi du bulletin à l’armée », 15 octobre 1792, dans *Collection Baudouin*, vol. 33, p. 84.

⁴⁶ *État en masse du Bulletin*, s.d. mais vraisemblablement fin 1792, AN, D/XL/27.

⁴⁷ « Décret sur la distribution et envoi du Bulletin », 3 mai 1793, dans *Collection Baudouin*, vol. 37, p. 14. « Décret portant que les assignats démonétisés ne seront plus reçus dans les caisses publiques après le 11 nivôse », 24 frimaire an II, dans *Collection Baudouin*, vol. 44, p. 209, art. 18. A partir de mai 1794, le *Bulletin* est par ailleurs envoyé à tous les juges de paix : « Décret qui ordonne l’envoi du bulletin aux tribunaux et aux juges de paix », 27 floréal an II, dans *Collection Baudouin*, vol. 49, p. 264.

⁴⁸ CASTELLA i PUJOLS, *ibid.*, note 113.

⁴⁹ La confusion est très fréquente en province, surtout dans la période entre la création du *Bulletin des lois* et sa parution effective. Voir à titre d’exemple *Lettre de l’agent national du district d’Andelys au comité de correspondance de la Convention*, 1^{er} nivôse an II (AN, D/XL/25), qui demande 150 *Bulletins des lois* pour que chaque municipalité de plus de 1 500 âmes dispose d’une affiche (donc du *Bulletin de la Convention*).

les départements, le *Bulletin* offre une large place aux lettres ou discours de sections, municipalités ou sociétés populaires, aux félicitations que la Convention leur adresse en retour, à l'inventaire des dons patriotiques, aux traits de désintéressement, aux conduites remarquables de civisme, aux événements importants, aux chants révolutionnaires, aux arrêtés des différents comités de la Convention, mais aussi aux discours des conventionnels, aux rapports et aux décrets projetés et adoptés – ces textes étant choisis et pour certains tronqués pour correspondre à la ligne politique du moment⁵⁰.

Les décrets de la Convention, présents dans le *Bulletin* dès septembre 1792, deviennent presque quotidiens en 1793 et occupent parfois la totalité du numéro⁵¹. Ces décrets relèvent de deux types assez différents. On trouve, d'une part, des décrets particuliers, dont un très grand nombre concernent des pensions ou des secours accordés à des individus, en premier lieu à des soldats blessés, mais aussi à des ouvriers estropiés, veuves ou aveugles. Ces décrets étant individuels, la Convention en exclut en général l'impression, mais elle adopte très souvent leur insertion au *Bulletin*, ce qui témoigne d'une volonté de publiciser son action en faveur d'individus méritants ou fragiles, malgré le caractère très répétitif de ces textes. Cela relève aussi d'une logique d'émulation et d'intégration nationale qu'on retrouve avec l'insertion des adresses émanant de toutes sortes de collectifs et administrations locales et des félicitations que la Convention leur adresse en retour : la Convention communique à l'ensemble du territoire des informations concernant des personnes, faits et gestes locaux.

On trouve aussi, d'autre part, des décrets généraux insérés au *Bulletin*. Dans un premier temps, l'insertion de tels décrets ne semble pas concurrencer le mode ordinaire de publication des lois adopté en 1790. Mais à partir de vendémiaire an II (octobre 1793), ces insertions changent progressivement de sens, car la Convention choisit de plus en plus souvent le *Bulletin* comme mode de promulgation-publication⁵². Les formules sont diverses : « Le présent décret sera imprimé dans le bulletin et son affiche tiendra provisoirement lieu de publication⁵³ », « Le présent décret sera expédié par des courriers extraordinaires ; néanmoins son insertion au bulletin de la Convention nationale servira de promulgation⁵⁴ », « À cause de l'urgence, l'insertion de la présente loi au bulletin servira de publication⁵⁵ », ou encore « Le présent décret sera imprimé dans le bulletin de demain, et son impression tiendra lieu de publication⁵⁶ ». Ces formules révèlent que ce nouveau mode de promulgation-publication est considéré comme provisoire et qu'il est choisi délibérément par la Convention pour certains textes, jugés importants ou d'exécution urgente. La Convention maintient parfois l'envoi des lois en parallèle, selon la procédure ordinaire ou de manière accélérée par des courriers extraordinaires ; dans d'autres cas, l'insertion au *Bulletin* remplace purement et simplement l'envoi des lois.

Le statut de cette nouvelle forme de promulgation-publication reste ambiguë : il n'est pas clair si c'est la publication locale (orale et/ou affiche) ou la simple insertion au *Bulletin* qui rend la loi obligatoire. La formule la plus fréquente semble impliquer que c'est l'insertion elle-même dans le *Bulletin* qui constitue la promulgation-publication, mais l'affiche est parfois mentionnée comme servant à la publication, et quand elle ne l'est pas, elle peut avoir été implicite, puisqu'il s'agit du

⁵⁰ Pour ces opérations de sélection et de coupes, en particulier pour les lettres des représentants en mission, voir François-Alphonse AULARD, *Recueil des actes du comité de salut public*, Paris, imprimerie nationale, vol. 1, 1889, p. viii.

⁵¹ *Supplément au Bulletin de la Convention*, 9^e jour, 2^e décade, 1^{er} mois de l'an II, Paris, imprimerie nationale, 54 × 42 cm. AD41, L – 70.

⁵² Le premier semble être le « Décret relatif à une levée de chevaux dans toute l'étendue de la République », 17 vendémiaire an II, dans *Collection Baudouin*, vol. 42, p. 153, art. 15.

⁵³ « Décret qui ordonne de verser dans les caisses de la trésorerie nationale et dans celles des receveurs de districts, les dépôts faits chez les officiers publics », 23 septembre 1793, dans *Collection Baudouin*, vol. 42, p. 10.

⁵⁴ « Décret relatif à une levée de chevaux dans toute l'étendue de la République », 17 vendémiaire an II, dans *Collection Baudouin*, vol. 42, p. 153.

⁵⁵ « Décret relatif aux fournitures de souliers à faire pour le service des armées, par tous les cordonniers de la République », 4 brumaire an II, dans *Collection Baudouin*, vol. 43, p. 47.

⁵⁶ « Décret portant que les assignats démonétisés ne seront plus reçus dans les caisses publiques après le 11 nivôse », 24 frimaire an II, dans *Collection Baudouin*, vol. 44, p. 209.

support dominant du *Bulletin*. On ne peut d'ailleurs pas conclure que la Convention concevrait la promulgation sans publication locale, puisqu'elle instaure l'obligation d'une lecture publique de l'affiche⁵⁷. L'insertion dans le *Bulletin* implique donc un équivalent des publications traditionnelles, par l'affiche et par la lecture à haute voix, même si ces publications ne sont pas toujours explicitement mentionnées comme faisant partie de la procédure de promulgation-publication.

L'affichage de la loi *via* le dispositif de publication ordinaire mis en place en novembre 1790 se trouve donc progressivement doublé, pour certains décrets, par l'affiche du *Bulletin de la Convention* à partir de septembre 1792, cette deuxième affiche constituant même parfois le mode de publication choisi par la Convention, à partir de vendémiaire an II. On trouve donc, jusqu'à la parution effective du *Bulletin des lois* en prairial an II, deux types d'affiches qui sont en concurrence pour la publication de la loi⁵⁸. Cette redondance partielle s'éclaire quand on examine le mode de distribution du *Bulletin* : dès septembre 1792, la Convention privilégie les administrations de districts comme relais vers les municipalités, et à partir de mai 1793 elle retire l'expédition du *Bulletin* aux ministres de l'Intérieur et de la Guerre, pour la confier à son comité de correspondance⁵⁹. La publication de la loi *via* le *Bulletin* est donc cohérente avec le rattachement progressif à la Convention d'activités caractéristiques du pouvoir exécutif, comme l'expédition et la promulgation des lois. Plus exactement, on peut dire que la procédure de promulgation disparaît quand on publie *via* le *Bulletin*, parce qu'alors la Convention court-circuite ce qui reste de l'exécutif. Sur ce point, la publication de la loi *via* le *Bulletin* annonce, dès vendémiaire an II, une pratique que la Convention n'officialise qu'à partir du décret de frimaire avec la création du *Bulletin des lois* : la suppression pure et simple de la promulgation, comme acte d'un pouvoir exécutif distinct de la Convention. La nouvelle forme de publication des lois *via* le *Bulletin* permet, d'ailleurs, une centralisation du même genre que celle du décret du 14 frimaire an II, en écartant le relais départemental, jugé trop incertain. Elle va même plus loin, puisqu'elle privilégie une communication la plus directe possible non seulement avec les municipalités⁶⁰ et les tribunaux, lieux de publication classiques, mais aussi avec d'autres institutions, les écoles, l'armée, les hôpitaux et surtout les sociétés populaires, dont la Convention fait un lieu de publication de la loi, pour mieux pouvoir leur confier la surveillance de son exécution⁶¹.

Le recours au *Bulletin* pour la publication de la loi s'intensifie d'ailleurs dans les deux mois qui précèdent frimaire an II et reste très important par la suite. Le *Bulletin de la Convention* a donc certainement joué un rôle dans la conception même du décret de frimaire, qui semble reprendre

⁵⁷ La lecture devant la maison commune, avant l'apposition, est mentionnée dans le décret et la circulaire ministérielle créant le *Bulletin* en septembre 1792 (*Archives Parlementaires*, vol. 49, p. 246). Elle est aussi mentionnée pour les armées. « Décret qui ordonne au ministre de la guerre de faire journellement l'envoi du bulletin à l'armée », 15 octobre 1792, dans *Collection Baudouin*, vol. 33, p. 84.

⁵⁸ Voir à titre d'exemple, *Décret qui proroge jusqu'en 30 frimaire les délais pour les déclarations relatives à l'emprunt forcé*, 29 brumaire an II et *Décret qui déclare communs à tous les biens nationaux les termes de paiements fixés pour les biens des émigrés*, 4 nivôse an II, Feurs, Magnein, an II, 53 × 41,2 cm, Paris, Musée Carnavalet, AFF4014. Le premier décret sera « pour sa publication, inséré au bulletin de la Convention » alors que l'insertion du second « servira de promulgation ». Ces lois sont néanmoins expédiées dans les formes ordinaires, avec mandement du conseil exécutif, et réimprimées par le département de la Loire. On trouve aussi, à Paris, des affiches émanant du conseil exécutif publiant des décrets promulgués par le *Bulletin*. Voir *Décrets qui annulent les arrêtés des représentants du peuple près les armées, des comités révolutionnaires et des autorités incompetentes, portant taxe sur des citoyens ou réquisition de matières d'or et d'argent*, 16 et 18 frimaire an II, Paris, Imprimerie nationale exécutive du Louvre, an II, 46 × 36 cm, BHVP, Décrets de la convention, décembre 1793.

⁵⁹ « Décret sur la distribution et envoi du Bulletin », 3 mai 1793, dans *Collection Baudouin*, vol. 37, p. 14.

⁶⁰ Un décret du 5 ventôse an II ordonne d'ailleurs l'envoi du *Bulletin de la Convention* directement aux tribunaux et chefs-lieux de cantons, en se passant de l'intermédiaire des districts. *Collection Baudouin*, vol. 47, p. 30.

⁶¹ Ces dernières réclament et obtiennent le *Bulletin* en mars 1793, non seulement comme outil de propagande et d'instruction, mais aussi comme moyen pour faire connaître la loi qui ne leur parvient pas toujours. Voir, à titre d'exemple, la *Lettre de la société populaire et républicaine de Doudeauville*, du 30 floréal an II (AN, D/XL/25), qui réclame le *Bulletin* parce qu'il renferme « les lois et les principaux événements de la Révolution ». Voir aussi Christine PEYRARD, *Les jacobins de l'Ouest. Sociabilité révolutionnaire et formes de politisation dans le Maine et la Basse-Normandie (1789-1799)*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1996, p. 223-268.

certaines de ses traits. Il apparaît après frimaire comme un outil « provisoire » de promulgation urgente en attendant la parution du *Bulletin des lois*. Son importance est telle pour la publication des lois au cours de cette période transitoire que les administrateurs locaux et surtout les tribunaux sont très soucieux de l'obtenir. Le président du tribunal criminel à Saint-Brieux s'inquiète ainsi en floréal an II de ne pas recevoir le *Bulletin* : « On ne s'était pas plaint jusqu'ici de cette omission, parce qu'on y suppléait suffisamment par l'envoi des lois. Mais depuis que l'insertion au *Bulletin* sert souvent de promulgation aux décrets, il est de la plus grande utilité pour le tribunal criminel de le recevoir⁶² ». Ce mode de publication semble avoir été si efficace dans ces situations exceptionnelles qu'il est conservé même après la parution du *Bulletin des lois*. En effet, la publication des lois dans ce dernier, à partir de prairial an II, ne met pas du tout un terme au mode de promulgation par le *Bulletin de la Convention*⁶³. Le premier texte de loi paru au *Bulletin des lois*, le décret réorganisant le tribunal révolutionnaire du 22 prairial an II (10 juin 1794), a lui-même été promulgué via... le *Bulletin*, c'est-à-dire le *Bulletin de la Convention*⁶⁴.

Conclusion

Après prairial an II, l'affiche de la loi recule une première fois, au sens où elle n'est plus affichée systématiquement et en nombre au niveau local, mais l'affichage de certains décrets jugés urgents ou importants se maintient *via* l'envoi, la lecture puis l'apposition du *Bulletin de la Convention*. Ce support atypique, introduit en 1792, a permis d'expérimenter une publication parallèle des lois et a probablement joué un rôle dans la décision de suspendre le relai départemental et l'affichage systématique des lois au niveau local. S'il se présente lui-même sous forme d'affiches, le *Bulletin de la Convention* consacre l'idée que certaines lois importantes peuvent être rendues obligatoires sans avoir été portées physiquement à la connaissance des citoyens dans toutes les communes de France – mais seulement dans les plus grandes localités et dans quelques institutions privilégiées.

Le second recul de l'affiche des lois intervient à la toute fin de la Convention. Non seulement le *Bulletin de la Convention* cesse de paraître, mais surtout les conventionnels adoptent, au cœur des troubles de vendémiaire an IV⁶⁵, alors qu'ils sont en train d'organiser le futur régime directorial, un décret qui change radicalement l'envoi et la publication des lois. En effet, le décret du 12 vendémiaire an IV (4 octobre 1795) supprime purement et simplement les modes de publication traditionnels : « En conséquence de la présente loi, il ne sera plus fait de publication de lois par lecture publique, par réimpression ni affiche, ni à son de trompe ou de tambour, en aucun département, aux frais de la République, si ce n'est lorsque ces formalités seront expressément ordonnées par un article de la loi⁶⁶ ». L'objectif de cette mesure est de rendre la loi

⁶² Lettre du président du tribunal criminel des Côtes du nord à Saint-Brieux au comité de correspondance, le 2 floréal an II, AN, D/XL/25.

⁶³ La publication de décrets par cette voie se poursuit jusqu'à la fin de la Convention et la disparition de son *Bulletin*. Après thermidor, pour éviter les confusions entre les deux bulletins, la Convention décide que les lois d'intérêt général doivent être promulguées au *Bulletin des lois* et celles d'intérêt local ou individuel au *Bulletin de la convention*. « Décret portant que les lois d'intérêt public ou d'exécution générale dont la Convention nationale aurait ordonné, pour des motifs particuliers, la promulgation par la voie du bulletin de correspondance, seront néanmoins imprimées dans le bulletin des lois », 30 thermidor an II, dans *Collection Baudouin*, vol. 52, p. 207-208. À lire le *Bulletin de la Convention* de l'an III, ce décret semble cependant n'avoir pas été suivi très scrupuleusement.

⁶⁴ La parution du *Bulletin des lois* introduit une source d'ambiguïté. Romme propose dans la séance du 7 nivôse an II (27 déc. 1793) de cesser d'utiliser le terme *Bulletin* et de le qualifier désormais explicitement de *Bulletin de correspondance*, pour éviter de confondre avec le *Bulletin des lois*. Il propose, par ailleurs, de cesser les publications de décrets dans le *Bulletin*. Ni l'une ni l'autre de ces mesures n'est alors adoptée. *Archives Parlementaires*, vol. 82, p. 398.

⁶⁵ Troubles suscités par les décrets de fructidor sur la reconduction des deux tiers des conventionnels, afin de maintenir une majorité républicaine dans les nouveaux Conseils. A propos de vendémiaire, voir Albert MATHIEZ, *La réaction thermidorienne*, Paris, La Fabrique, 2010 (1929), p. 367-399.

⁶⁶ « Décret qui détermine un mode d'envoi et de publication des lois », 12 vendémiaire an IV, dans *Collection Baudouin*, vol. 66, p. 100.

obligatoire sans dépendre d'une proclamation orale ou affichée dans chaque département, opération qui outre qu'elle intervient à des moments différents selon les localités, est surtout soumise au consentement d'une foule d'administrateurs et de magistrats locaux, chargés de la publication du *Bulletin des lois*. La loi devient désormais obligatoire du jour où le *Bulletin des lois* est distribué au chef-lieu du département – moment qui ne dépend plus que du fonctionnement de la poste. Un régime aux abois développe un outil pour se garantir contre toute résistance des administrateurs et des citoyens à la publication de la loi, instaurant le régime de publication dans lequel nous vivons encore aujourd'hui, dans lequel la loi est supposée être connue, parce qu'elle est accessible, mais sans avoir été (sauf exception) présentée dans l'espace public, que ce soit oralement ou visuellement.

Si les lois sont désormais supposées connues, leurs dates d'entrée en vigueur sont encore l'objet de quelques flottements, ce qui explique l'apparition, sous le Directoire, d'un type d'affiches de lois très particulier : les affiches des dates auxquelles les lois deviennent obligatoires⁶⁷. Ce dernier type d'affiche disparaît lui-même sous le Consulat. Dans le cadre de la rédaction du *Code civil*, la loi du 14 ventôse an XI (5 mars 1803) rend les lois obligatoires dans les départements non plus à la réception du *Bulletin des lois*, mais selon un calcul kilométrique : la loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation par le Consul dans le département de promulgation, puis dans les autres départements avec un retard d'autant de jours qu'il y a de fois dix myriamètres (100 km) entre la ville de la promulgation et le chef-lieu du département⁶⁸. Ce principe des « distances légales », qui reste en vigueur jusqu'aux années 1870⁶⁹, est introduit explicitement pour lutter contre le caractère incertain d'une publication qui serait suspendue à la fragilité des moyens humains, la poste en particulier, tout en reconnaissant que l'on peut difficilement demander une application de la loi dans les départements avant qu'elle ait pu y parvenir. Il remplace donc la réception réelle de la loi par une présomption de réception.

En même temps qu'il prétend affranchir la loi du « caprice des hommes », ce nouveau mode de publication entérine définitivement qu'il n'est pas nécessaire d'informer effectivement les citoyens, ou comme le résume Portalis, promoteur du texte pour le gouvernement : « Il n'est certainement pas nécessaire d'atteindre chaque individu. La loi prend les hommes en masse. Elle parle, non à chaque particulier, mais au corps entier de la société. Il suffit que les particuliers aient pu connaître la loi. C'est leur faute s'ils l'ignorent, quand ils ont pu et dû la connaître⁷⁰ ». La publication orale et l'affichage des lois sont associés par Portalis à l'Ancien Régime : lorsque la loi était préparée en secret et qu'elle « n'arrivait à la connaissance des citoyens que comme l'éclair qui sort du nuage », alors les citoyens ignoraient vraiment tout de la loi et il était essentiel de la leur communiquer le plus directement possible. Mais, à présent que toutes les discussions sont publiques, qu'elles sont transcrites dans des procès-verbaux, répandues dans les journaux, il est devenu inutile d'informer tous les citoyens : « Le législateur ne se cache jamais derrière un voile. On connaît ses pensées avant même qu'elles soient réduites en commandement. (...) [La loi] est donc déjà publique avant d'être promulguée. » La publication de fait précède la promulgation de

⁶⁷ Voir à titre d'exemple : *Extrait de la loi du 12 vendémiaire an IV*, 1^{er} germinal an VI. Bordeaux, Levieux, an VI. AD33, E-dépôt 10580 (Commune de Rauzan), 1A – 1.

⁶⁸ Reprise en 1804 dans l'article 1 du *Code civil des Français*, Paris, Imprimerie de la République, 1804, p. 1. Les distances sont fixées par l'Arrêté contenant le tableau des distances de Paris aux chefs-lieux de départements, 25 thermidor an XI (13 août 1803), *Bulletin des lois*, 312, p. 929-934.

⁶⁹ Le « Décret relatif à la promulgation des lois et décrets » du 5 novembre 1870 (*Bulletin des lois*, 29, p. 167-168) réintroduit le principe de la réception réelle des lois au niveau local (dans les arrondissements) mais, postulant une durée de transport maximale de deux jours, introduit une règle de tolérance de trois jours après la promulgation.

⁷⁰ Jean-Etienne-Marie PORTALIS, *Discours à propos de la loi sur la publication du 14 ventôse an XI (5 mars 1803)*, dans Jean-Baptiste SIREY (éd.), *Recueil général des lois et des arrêts*, vol. 7, 1807, p. 376-377.

la loi, il ne s'agit donc que de « garantir cette publicité de droit qui produit l'obligation et qui force l'obéissance »⁷¹.

⁷¹ *Ibid.* La philosophie politique reprend souvent assez littéralement ce type de discours sur la transition du secret à la publicité, avec la même insistance sur la publicité des débats plutôt que sur la publication réelle. Voir sur ce point DURELLE-MARC, *ibid.*, en particulier § 12 et notes 54 à 56, discutant Habermas et Rosanvallon.