

***S'inscrire dans la République pour le ministre (1792-1794) une exigence  
démocratique imposée par l'émergence d'une diplomatie d'assemblée***

**385.** Les développements qui précèdent ont établi, en fait et en droit, le ministre des Affaires étrangères dans le rôle de « valet »<sup>915</sup> de l'Assemblée nationale à qui il rend des comptes bien plus souvent que ne le prévoit la lettre constitutionnelle. N'ayant aucune prise directe sur la gouvernance – à l'inverse des « Grands » ministres-secrétaires d'État de l'Ancien Régime – l'amplitude de son action est tributaire de la conjoncture politique du moment. Dans cette optique, certains faits peuvent peser plus lourdement que d'autres sur les

---

posture est confirmée par la doctrine de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, à cette nuance près que leur représentation est celle du chef de l'État et non celle du Gouvernement [Lire notamment, GENET (R.), *Traité de diplomatie et de droit diplomatique*, Tome I, A. Pedone, 1931, p. 90]. Elle sera remise en cause par la pratique internationale postérieure à la Seconde guerre mondiale : « [d]ans la conduite des relations entre États, (...) les obligations (...) assumées pour garantir la sécurité personnelle des diplomates et leur exemption de toute poursuite sont essentielles, [elles] sont inhérentes à leur caractère représentatif et à leur fonction diplomatique » (C.I.J., « Personnel diplomatique et consulaire des États-Unis à Téhéran », ordonnance du 15 déc. 1979, Rec. 1979, p. 19). Commentant cette interprétation prétorienne, le Professeur Philippe CAHIER précise que c'est l'État et non le Gouvernement qui est en l'espèce représenté. Ce faisant, l'auteur réhabilite, sous la V<sup>ème</sup> République, la conception personnelle de la représentation internationale de l'Ancien Régime [lire CAHIER (Ph.), *Le droit diplomatique contemporain*, Droz, Genève, 1962, p. 133]. Fort de cette conception doctrinale et jurisprudentielle majoritaire, on ne saurait parler de « singularité » à proprement parler entre les régimes applicables au ministre des Affaires étrangères et aux agents diplomatiques – exception faite des consuls qui, au regard de l'État, n'ont « aucun caractère représentatif » [lire ROUSSEAU (C.), *Droit international public*, Sirey, Paris, Tome IV, 1980, p. 218] – si la distinction « État/Gouvernement » n'était obscurcie, en doctrine, par les descriptions que l'on donne des fonctions des ambassadeurs : « [il] représente le gouvernement de son pays vis-à-vis des autorités du pays où il est envoyé. Il est doté de l'autorité nécessaire pour parler en son nom (...) » [lire SERRES (J.), *Manuel pratique de protocole*, Éd. de la Bièvre, Courbevoie, 1992, n° 13, p. 24].

<sup>914</sup> LENTZ, « De l'expansionnisme révolutionnaire au système continental 1789-1815 », *Op. cit.*, p. 416.

<sup>915</sup> COGORDAN (G.), « Le ministère des Affaires étrangères pendant la période révolutionnaire », *Revue des Deux Mondes*, Tome 22, 15 août 1877, Paris, p. 888.

conditions de sa permanence au sein des institutions révolutionnaires. Tel est, précisément, le cas des quatre décrets adoptés le 10 août 1792 qui réforment les cadres statutaire et organique du Pouvoir exécutif<sup>916</sup>.

**386.** Pris dans le contexte de « la Patrie en danger », ces textes abrogent le caractère « monarchique » du Gouvernement en suspendant le Roi d'une part<sup>917</sup>, en renouvelant et en nommant les différents ministres sous l'autorité exceptionnelle de l'Assemblée nationale, d'autre part<sup>918</sup>. Ils s'analysent, alors, comme un prélude constituant à la mise en place de la République. Mais, avant d'en consacrer la forme dans le marbre constitutionnel, la gouvernance se doit de garantir la continuité de l'État. C'est ainsi, que l'Assemblée nationale, et à sa suite la Convention nationale, sont amenées, sous couvert de combler

---

<sup>916</sup> Dans l'attente de l'avènement officiel de la République et de sa charte constitutive, ces décrets neutralisent « provisoirement » (art. 2 du premier décret) l'effectivité des sections I et II (Titre III, Chap. II) de la Constitution de 1791, relatives respectivement à la « royauté et au Roi » et à « la Régence ». On notera, toutefois, la prudence observée par l'Assemblée nationale dans le choix des termes employés, tant au niveau des intitulés que du contenu des textes. Officiellement, ils n'ont pour effet que de « suspendre » le Pouvoir exécutif et le Roi, et non de les évincer. Cette réserve nous amène à nuancer l'analyse proposée par le Professeur Michel VERPEAUX concernant la portée abusive du vocable « suspension ». L'auteur se limite uniquement à la lecture des deux premiers décrets du 4 août 1790 qui lient « la suspension du Pouvoir exécutif » (premier décret) à « la suspension du Roi » (deuxième décret). En réalité, la portée du premier décret est atténuée par les deux derniers décrets adoptés le même jour et qui traitent du sort des ministres. Si les hommes sont renouvelés, les fonctions restent. De fait, on ne saurait parler d'une abrogation des prérogatives constitutionnelles du Pouvoir exécutif dans son ensemble, comme le laisse entendre le Professeur VERPEAUX, mais uniquement des parties relatives à la royauté à qui le premier décret attribue la responsabilité « des maux » qui menacent la nation : « les dangers de la patrie [étant] parvenus à leur comble (...), y précise-t-on, c'est pour le Corps-Législatif le plus saint des devoirs d'employer tous les moyens de la sauver ». La suspension de l'Exécutif royal se présente comme le moyen le plus légitime de tarir la source des maux en tant qu'ils « dérivent principalement des défiances qu'a inspirées la conduite du chef du pouvoir exécutif, dans une guerre entreprise en son nom contre la Constitution et l'indépendance nationale ; (...) ces déviations ont provoqué, des diverses parties de l'empire, un vœu tendant à la révocation de l'autorité déléguée à Louis XVI ». Mais, parce que le Corps législatif se défend de toute volonté d'« usurpation » en vue d'agrandir sa propre autorité, il décide de s'en remettre au peuple. A cette fin, l'article 1<sup>er</sup> du décret l'invite « à former une Convention nationale ». Toutefois, et contrairement à ce qu'il a été parfois, soutenu en doctrine, ce décret n'est pas explicite sur la portée abrogatoire de ses dispositions. En effet, aux termes de l'article 2, la Convention nationale n'est pas convoquée par refondre la Constitution de 1791 mais pour « prononcer les mesures qu'elle croira devoir adopter pour assurer la souveraineté du peuple et le règne de la liberté et de l'égalité ». Sous des atours démocratiques, la transition constitutionnelle favorise l'avènement du premier régime d'assemblée de la France et avec lui, la pratique d'une diplomatie parlementaire (Voir *infra*). Il serait, même, le seul véritable qu'elle ait connu à ce jour pour certains auteurs [en ce sens lire PACTET (P.), *Institutions politiques – Droit constitutionnel*, A. Colin, 19<sup>e</sup> éd., 2000, Note (1), p. 142 ; de même, LECLERCQ (Cl.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Litec, 7<sup>e</sup> éd., 1990, pp. 216-217].

<sup>917</sup> « Décret relatif à la suspension du Roi » : « L'Assemblée nationale décrète : 1<sup>o</sup> que le Roi est suspendu, et que sa famille et lui restent en otage ; 2<sup>o</sup> que le ministère actuel n'a pas la confiance de la nation, et que l'Assemblée va procéder à le remplacer ; 3<sup>o</sup> que la liste civile cesse d'avoir lieu » [in DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil-d'État (De 1789 à 1830)*, Tome IV, 2<sup>ème</sup> éd., Publié chez A. Guyot et Scribe, Paris, p. 292].

<sup>918</sup> Article 1<sup>er</sup> du « décret relatif au remplacement du ministère » : « Les ministres seront provisoirement nommés par l'Assemblée nationale et par une élection individuelle ; ils ne pourront pas être pris dans son sein ». Ce décret semble hiérarchiser les différents postes : celui de ministre des Affaires étrangères est cité en dernière place [DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil-d'État (De 1789 à 1830)*, Tome IV, *Op. cit.*, p. 292]. De manière générale, les deux derniers décrets du 10 août 1790 relatifs au Gouvernement, abrogent la compétence traditionnellement dévolue au Roi depuis le Moyen Age en matière de nomination ministérielle. S'agissant spécifiquement de la désignation du ministre des Affaires étrangères, elle a donné lieu à un partage des voix entre LEBRUN-TONDU et GROUVELLE qui s'est soldé par la victoire du premier et l'attribution du poste de secrétaire du Conseil pour le second.

« provisoirement » le vide induit par la déchéance de la royauté dans les domaines qui lui étaient réservés par la Constitution de 1791<sup>919</sup>, de prendre la direction de l'ensemble des affaires de l'État, à commencer par celles ayant trait à ses relations avec le dehors. Malgré tout, la rupture avec l'Ancien Régime est loin d'être brutale pour le Département.

**387.** Grâce à une politique de réformes impulsée par le ministre DUMOURIEZ, quelque mois avant l'été 1792, la supplantation de l'esprit monarchique par l'idéologie démocratique s'est opérée sans heurts manifestes au niveau de direction administrative. Il en va différemment dans les services centraux et extérieurs où sévit une véritable « chasse aux diplomates de l'Ancien Régime », entre 1792 et 1794. L'étude des ministères qui se sont succédées durant cet intervalle confirme le principe d'un abaissement significatif du Pouvoir exécutif sur la scène extérieure, et plus généralement au sein des institutions politiques. Sa représentativité n'est plus que commise en matière diplomatique, qu'il ait encore un chef jusqu'au 10 août 1792 (**Paragraphe 1**) ou que son action soit indexée par l'émergence d'une diplomatie d'assemblée consécutivement à l'éviction politique du Roi (**Paragraphe 2**).

### **Paragraphe 1. Une transition vers la République impliquant la remise en cause de la tradition monarchique au sein du ministère des Affaires étrangères**

**388.** Le 30 septembre 1791, la première assemblée constituante française se sépare après avoir fait accepter au Roi la Constitution. Louis XVI a juré serment du bout des lèvres<sup>920</sup> mais, le mal est déjà fait, l'épopée de Varennes a révélé aux yeux du peuple sa duplicité. Sa déloyauté envers l'œuvre révolutionnaire ne peut, alors, manquer de rejaillir sur le fonctionnement des institutions nouvelles, à commencer sur celui du Gouvernement qui lui est constitutionnellement rattaché. Dans le domaine spécifique des Affaires étrangères, le désaveu de la Royauté va justifier la remise en cause de la tradition monarchique sur laquelle la diplomatie révolutionnaire avait entendu fonctionner dès 1789.

**389.** Autrefois source du pouvoir d'action du ministre des Affaires étrangères, le Roi est devenu, depuis sa fuite avortée, un obstacle à son autonomie d'action. En toute logique, les décrets du 10 août 1792 auraient dû s'analyser en un acte libérateur pour le « ministre citoyen », en particulier s'il s'affirme comme un fervent patriote comme le successeur de De

---

<sup>919</sup> « Décret qui abolit la royauté en France », du 22 septembre 1791 : « La Convention nationale décrète, à l'unanimité, que la royauté est abolie en France » [reproduit in DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil-d'État (De 1788 à 1830)*, Tome V, 2<sup>e</sup> éd., Publié chez A. Guyot et Scribe, Paris, 1834, p. 3].

<sup>920</sup> COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 879.

LASSART, Charles DUMOURIEZ. Dans les faits, il n'en a rien été, l'exclusivité du Roi étant simplement remplacée par la dictature de la Convention nationale en septembre 1792.

**390.** Sous couvert d'œuvrer à la républicanisation du régime, la nouvelle gouvernance institutionnalisée va commencer par briser le monopole traditionnel que le Pouvoir exécutif détient en matière de représentation internationale depuis le Moyen-Age. Remettant en cause la définition restrictive retenue en la matière par la Constitution de 1791, elle fait dépendre la légitimité de la représentation internationale du principe l'élection<sup>921</sup>. A partir de septembre 1792, la volonté des représentants de la Nation indexerait l'action des représentants extérieurs de l'État. Il en résulte pour le ministre des Affaires étrangères – dont la fonction demeure, depuis 1791, strictement inconciliable avec l'exercice d'un mandat électif – une nouvelle mise à l'écart de la direction de la politique extérieure. L'abaissement des organes de la fonction exécutive est alors manifeste. On ne saurait, pourtant, parler de dépossession ministérielle si l'on en croit l'un des décrets pris le 10 août 1792 dans lequel l'Assemblée informe le peuple que la « suspension du Pouvoir exécutif » ne participe pas d'une volonté d' « usurpation » du Pouvoir politique.

**391.** N'ayant pour seul objectif que de secourir « la patrie en danger », selon les termes du premier décret, elle expurge le Pouvoir exécutif de « la source de ces maux », à savoir le Roi. Ainsi et, contrairement à ce qu'on a pu dire, la « suspension du Pouvoir exécutif », dans un sens absolu, s'apprécie uniquement au niveau de sa direction et ne s'étend à ses ramifications. Seules les modalités d'action des membres du Gouvernement changent en tant

---

<sup>921</sup> La Constitution de 1791 organise en son Titre III (art. 2), la coexistence des principes de l'élection et de l'hérédité, ce qui l'amène à dissocier la représentation internationale reconnue exclusivement au Roi de la représentation nationale assumée par le Corps législatif. Le Professeur Michel TROPER souligne, à ce propos, l'ingéniosité de l'Assemblée constituante qui a su justifier le principe de la collaboration des pouvoirs exécutif et législatif par le biais d'un rapport analogique établi entre la procédure conventionnelle et la procédure législative. Au final, souligne l'auteur, « [c]hacun reste bien dans son rôle (...), le roi participe pour l'essentiel à la conduite des relations extérieures non en tant que pouvoir exécutif, mais en tant que co-législateur » [TROPER (M.), « L'émergence du gouvernement », in *Mélanges Patrice GELARD : Droit constitutionnel*, Préf. de Louis FAVOREU, MONTCHRESTIEN, 2000, p. 135]. La donne change, à partir de 1793, lorsque le pouvoir exécutif se voit priver du droit de veto par la Constitution, et plus généralement de toute participation au processus législatif. Ne disposant plus d'un pouvoir de décision, ni d'un droit d'initiative, en matière de politique extérieure, le Pouvoir exécutif était condamné à n'être que le commis de l'Assemblée. Il n'en a rien été, la lettre constitutionnelle ayant confié au Conseil exécutif la négociation des traités, sous la réserve de leur ratification par le Corps législatif (Art. 55 et 70). Dans cette perspective, la compétence recouvrée de l'Exécutif, fût-elle exercée collégalement, s'analyse en un aménagement à la diplomatie parlementaire mise en place par la Convention nationale à partir de septembre 1792. Comme nous aurons l'occasion de l'apprécier, empiriquement et objectivement, il se justifie moins par des considérations démocratiques que par des exigences pratiques. A bien des égards, le flou normatif qui a toujours baigné l'action diplomatique moderne prend sa source dans l'organisation révolutionnaire des Affaires étrangères établie entre 1792 et 1795. « Inaugur[ant], aux dires du Professeur Michel VERPEAUX, une longue tradition de bouleversements constitutionnels » [VERPEAUX (M.), « Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française », in *Mélanges en l'honneur de Pierre PACTET : L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Dalloz, 2003, p. 950], cet intervalle chaotique imprime à la gestion des affaires extérieures une dynamique particulière qui emprunte à la fois au réel et à l'aléatoire.

qu'ils se trouvent « provisoirement » placés sous l'autorité du Pouvoir législatif. C'est à ce titre que l'Assemblée procède à leur renouvellement, dans l'attente que le peuple convoque une Convention nationale.

**392.** DUMOURIEZ, pour sa part, a une conception très idéaliste de sa fonction: « Le ministre des Affaires étrangères, affirme t-il, doit donc être un homme d'un patriotisme reconnu. Comme la femme de César, il ne doit pas même souffrir le soupçon ; une grande intégrité, une grande connaissance des hommes, une grande fermeté, un esprit juste et vaste doit compléter son caractère. »<sup>922</sup> Cette vision dynamique va lui inspirer des pratiques innovantes dans le cadre de la gestion des services intérieures et extérieures qui ne seront pas toujours du goût de la Royauté (A). Premier de son genre depuis la chute de l'Ancien Régime, le système progressiste de DUMOURIEZ ne suscitera pas davantage l'engouement de l'Assemblée. A la veille du 10 août 1792, elle se défie plus que jamais de l'idée d'un « citoyen-ministre » des Affaires étrangères (B).

## **A) L'émergence d'une gestion patriotique des Affaires étrangères : le ministère DUMOURIEZ**

**393.** La nomination de DUMOURIEZ<sup>923</sup> aux Affaires étrangères serait une concession de Louis XVI au parti girondiste qui domine l'Assemblée, au début de l'année 1792<sup>924</sup>. Son parcours est éclectique : diplomate et militaire de carrière sous l'Ancien Régime<sup>925</sup>, jouissant

---

<sup>922</sup> Cité in BOIS (J.-P.), « DUMOURIEZ », *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères (1589-2004)*, Sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAISSE, Fayard, 2005, p. 210.

<sup>923</sup> Charles François DUMOURIEZ a été ministre des Relations extérieures de mars 1792 à juin 1792.

<sup>924</sup> En réalité, il avait été pressenti une première fois pour assurer un intérim, le temps que soit instruit le procès du ministre des Affaires étrangères de LESSART, accusé par l'Assemblée de trahison. La réaction première du général fut de refuser l'offre du Roi : « il ne veut du ministère, ni par *intérim*, ni sans *intérim* », fait-il dire à Louis XVI. « Il préfère le commandement qu'il lui a promis », précise t-il, (*in La vie et les mémoires du général DUMOURIEZ, avec des notes et des éclaircissements historiques*, BAUDOUIN FRERES, Paris, 1822, p. 136). L'Assemblée fit alors pression sur le Roi. A ses yeux elle, DUMOURIEZ était l'homme de la situation : n'avait-il pas affirmé dans son *Mémoire sur les Affaires étrangères* (1791), en parlant du chef des Affaires étrangères, que « ce ministre était le moins compliqué de tous, celui qui exigeait le moins de mystère, (...) » [Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 152]. Ayant perdu tout espoir de retrouver son fidèle de LESSART, définitivement discrédité aux yeux des députés, Louis XVI adressa « l'ordre d'accepter la place sans intérim » au Général (*Op. cit.*, pp. 137-138). Ces circonstances ont conduit la doctrine spécialisée à conférer à la nomination de DUMOURIEZ une dimension éminemment politique [En ce sens lire, COGORDAN (G.), « Le ministère des Affaires étrangères pendant la période révolutionnaire », *Op. cit.*, p. 881].

<sup>925</sup> Il a notamment participé à la guerre de Sept Ans et à la conquête de la Corse dans les armées de Louis XVI. Il a également servi Louis XV, dans le cadre du Secret du Roi, en plus des missions que lui confiait le duc de CHOISEUL [*in* BOIS (J.-P.), « DUMOURIEZ », *Op. cit.*, p. 210].

de la confiance de Louis XVI<sup>926</sup>, il est aussi un ardent défenseur des idées révolutionnaires<sup>927</sup>, notamment en matière diplomatique.

**394.** Lorsque le ministre prend la tête des Affaires étrangères, il ambitionne d'« unir d'une manière indissoluble le roi et la nation par la Constitution »<sup>928</sup>. Paradoxalement, il se fixe pour mission première d'expurger de son département les reliquats de l'Ancien Régime qui menacent cette unité politique. Ses cibles sont alors « les bureaux des Affaires étrangères et les ministres en pays étrangers » qu'il juge « très contre-révolutionnaires »<sup>929</sup>. Les « ministres ses prédécesseurs » ne sont pas épargnés : « (...) plus courtisans qu'hommes d'État, [ils] avaient été plus occupés d'intrigues que des affaires de la France »<sup>930</sup>, au point que cette dernière n'est plus, en 1792, qu'« une puissance, (...), de second ordre »<sup>931</sup>. Pour lui rendre toute sa considération, il faut selon le ministre « changer tous les agents, et en adopter d'autres qui fussent propres à soutenir avec dignité le système constitutionnel »<sup>932</sup>. Ainsi, transposée au cœur de l'administration diplomatique à dessein de mettre cette dernière en conformité avec l'esprit démocratique de la Constitution, la Révolution va lui faire perdre sa qualité et son esprit de corps.

**395.** A bien des égards, le fossé grandissant que certains observateurs relèvent entre le ministre et son personnel à l'époque actuelle, prendrait sa source dans la gestion réactionnaire menée par DUMOURIEZ « au nom de la Nation ». La *républicanisation* à marche forcée du régime aurait, ainsi, conduit à une déconstruction du principe d'unité de l'action exécutive qui fondait, depuis 1626, le monopole de fait du ministre des Affaires étrangères dans la gestion des relations du dehors. De la base (1) au sommet du Département (2), ce qui n'est encore qu'une idéologie juridique va couvrir nombre d'exactions et de compromissions, contredisant les principes démocratiques sur lesquels la République est censée reposer.

## **1. Les commis et diplomates de l'Ancien Régime : des obstacles à la républicanisation de l'action extérieure**

---

<sup>926</sup> On dit de DUMOURIEZ qu'il prêtait à Louis XVI nombre de qualités : « il l'a toujours trouvé poli, doux, affable et même très patient », avec ses ministres (*in La vie et les mémoires du général DUMOURIEZ, avec des notes et des éclaircissements historiques, Op. cit.*, p. 139).

<sup>927</sup> Dans son *Mémoire sur les Affaires étrangères* qu'il dédie aux Jacobins en 1791, il juge « honorable pour l'humanité, [la déclaration] de s'abstenir de conquêtes, et de n'entreprendre que des guerres justes, c'est-à-dire défensives » [cité *in* BOIS (J.-P.), « DUMOURIEZ », *Op. cit.*, 210].

<sup>928</sup> MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 151.

<sup>929</sup> *Op. cit.*, p. 153.

<sup>930</sup> *Ibid.*

<sup>931</sup> *Op. cit.*, p. 154.

<sup>932</sup> *Ibid.*

**396.** DUMOURIEZ l'affirmait dans son *Mémoire sur les Affaires étrangères* publié en 1791 : « (...) cinquante ans ne se passeront pas avant que l'Europe ne soit républicaine ». Il concluait son propos en demandant « un changement aussi prompt que total dans le corps diplomatique. Peu importe que nos représentans soient sans expérience, (...) c'est la majesté de la nation qui donnera du poids à nos négociateurs »<sup>933</sup>. Arrivant au ministère avec une conception par trop idéalisée de la Révolution, on comprend que DUMOURIEZ n'ait pas vu le danger que présentait le renvoi immédiat des anciens commis et diplomates formés sous les ministères de VERGENNES et de MONTMORIN<sup>934</sup>. Mais, on mesure avec encore plus d'acuité le climat délétère que les purges réclamées par les Girondins font régner au sein de son administration lorsque l'on sait, qu'à l'inverse du ministre<sup>935</sup>, pas plus les gens de bureau (a) que les diplomates sont peu enclins à bouleverser leurs habitudes (b).

### a. Les purges patriotiques au sein de l'Administration centrale

**397.** Au rythme des proscriptions<sup>936</sup> et des délations<sup>937</sup>, l'ancienne organisation s'efface progressivement pour laisser place à six bureaux placés sous l'autorité d'un directeur-général

---

<sup>933</sup> *Ibid.*

<sup>934</sup> Selon les chiffres avancés par Georges COGORDAN, « plus de la moitié des commis » fut renvoyée à l'arrivée de DUMOURIEZ au ministère des Affaires étrangères [In « Le ministère des Affaires étrangères pendant la Révolution », *Op. cit.*, p. 884]. Le mépris éprouvé par le ministre à l'égard du personnel issu de la Carrière transparaisait déjà dans son *Mémoire* : « (...) les anciens représentants étaient des jeunes gens de la cour sans éducation politique », disait-il [cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 151-152]

<sup>935</sup> La promotion par le réseau que privilégie le Girondin DUMOURIEZ n'a, en cela, rien à envier à la stratégie de rapprochement du monarchien de MONTMORIN (Voir *supra*).

<sup>936</sup> Les cas les plus emblématiques de la proscription qui frappa le Département furent ceux des deux plus anciens commis, Gérard de RAYNEVAL et HENNIN. DUMOURIEZ avait pris ombrage de leur influence au sein de l'administration qu'ils « conduisaient » par la centralisation et le traitement des dépêches [En ce sens lire MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 147]. Aussi, « [i]ls demandèrent leur retraite à temps pour prévenir les intentions du nouveau ministre » (*Ibid.*). Mais, il faut croire que DUMOURIEZ avait la rancune tenace puisque, non content de mettre en cause leur loyauté envers la nation, il spolia HENNIN d'une partie des droits de sa retraite, et s'abstint de payer une pension à RAYNEVAL, au motif qu'il avait reçu suffisamment de gratifications (*Op. cit.*, p. 148).

<sup>937</sup> C'est un des effets négatifs de la chasse aux serviteurs de l'Ancien Régime auquel fut, notamment, victime M. de SEMONIN. Il fit l'objet d'accusations très circonstanciées par le sans-culotte GENSON, qui tendent à le présenter comme l'un de ses commis. Nous rapportons fidèlement ses reproches, qui ne sont pas dénués d'actualité: « Il y a un de vos burau sur lequel vous n'avez pas porté vos regards ou il règne la plus affreuse aristocratis, le tems que j'ai abbite Versailles ma mi apportée de savoir que lon socupe plus souvent au dépôt des Affaires étrangères a faire des extraits pour le *Journal de la Cour et de la Ville*, la *Gazette de Paris* et l'*Amie du Roi*, que des affaires de la nation. Je vous dénoncé surtout le chef de ce bureau comme le plus enragé de tous les aristocrate ; la preuve de ce que javance c'est que rien ne pu encore le forcera prendre la cocard nationale et il ne reçoit de journaux que ceux-ci-dessus nommés avec le *Journal de Genève*, le *Journal général de France*, il a lu peu de tan le *Moniteur*, mais la lecture de ce journal lui donnais des convulsions, il y a quelque chose de pire que tout cela, c'est que Monsieur SIMONIN qui coûte 24 à 30 mille livre par an à la nasion, ne fait pas dans le courant de son année pour 24 livre de travail a payer très généreusement, il necrit surement pas pour le service de son bureau la valeur d'un caier de paier a lettre il socupe mais cest a sa campagne a planter et a taillier des arbres et a chasser dans son parc voilla ses occupasion de toute l'année. Il vient à Versaille tout les huit jours des foit tout les trois semaines quelquefois un mois, il arrive le matain a onze heures et repart a deux le meme jour et retourne diner a sa campagne. Il est indigne pour la nasion de payer une personne aussi cher qui la serve aussi

des Affaires étrangères<sup>938</sup>. Cette petite révolution n'a pas manqué de susciter « une certaine perturbation »<sup>939</sup> dans le cercle fermé de l'administration centrale. L'anti-conformisme du titulaire, Guillaume de BONNE-CARRERE, n'est sans doute pas étranger à ces remous. Assimilé par la doctrine spécialisée à « une sorte d'aventurier peu scrupuleux, [il] vient de se signaler par un scandale à Liège où le prince-évêque a refusé de l'accréditer en raison des propos favorables à la révolution et hostiles au despotisme qu'il a prononcés lors de sa prestation de serment »<sup>940</sup>. Il n'en faut pas plus pour séduire DUMOURIEZ qui fait de BONNE-CARRERE son collaborateur privilégié. Ayant son emploi du temps aligné sur celui du ministre<sup>941</sup>, le directeur-général se risque même à confondre sa fonction avec celle de son supérieur. C'est, ainsi, qu'il s'attribue les mérites des purges administratives<sup>942</sup>. Le choix des six chefs de bureau dément cette affirmation. Amis de DUMOURIEZ, tout porte à croire que le ministre a toujours conservé la maîtrise absolue en matière de nomination. A ce titre, il a fait de l'inexpérience diplomatique un critère d'électivité<sup>943</sup>. C'est là, le point faible de son système de réformes que n'a pas manqué de relever Frédéric MASSON : « c'est un principe en administration que la multiplication des cadres amène fatalement l'augmentation du nombre des commis. [Or] les commis choisis par les Jacobins étaient ignares et mal payés ; il fallut donc, (...) pour obtenir la même somme de travail que sous l'ancienne administration, en introduire de nouveaux »<sup>944</sup>. Seul le bureau des traducteurs, devenu le « bureau particulier » de DUMOURIEZ, a été sauvé de la proscription, les Jacobins ne disposant pas parmi ses membres de personnes capables de suppléer la « compétence spéciale » des anciens

---

malle et cy peu et qui fait des vœux pour voir tout les patriote mordre la poussière. » Selon les précisions apportées par l'historien Frédéric MASSON qui a retranscrit ce témoignage, GENTON aurait terminé sa lettre de dénonciation, « en demandant la place de M. de SEMONIN » [*Op. cit.*, note (1), p. 150].

<sup>938</sup> Ce poste n'est pas une innovation. Rappelons que l'abbé de LA VILLE dont nous avons eu l'occasion de dresser le portrait et l'étonnante carrière, s'était vu gratifié de cette charge par Louis XV [En ce sens, lire COGORDAN (G.), *Op. cit.*, pp. 861-862].

<sup>939</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 336.

<sup>940</sup> BOIS (J.-P.), « DUMOURIEZ », *Op. cit.*, p. 211.

<sup>941</sup> De cinq heures du matin, heure à laquelle le ministre a coutume de venir travailler, jusqu'au souper de minuit, son directeur général l'assiste dans les rendez-vous et ses audiences qu'il accorde de 11 heures à 16 heures ainsi que dans sa correspondance à partir de 17h30. La vie militaire a donné à DUMOURIEZ le goût de la rectitude et de la ponctualité. Les seuls écarts que le ministre tolère, sont ceux que lui imposent les jours de Conseil auprès du Roi et les séances à l'Assemblée, [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 336].

<sup>942</sup> « Mon premier pas, aurait-il dit, dans le Département qui m'était confié, fut de l'organiser entièrement, de démettre les commis courbés sous le joug du despotisme, et de les remplacer par les jacobins passionnés pour l'égalité. Le Département des Affaires étrangères fut le seul, grâce à mon courage, qui s'épura au feu du patriotisme. Le système politique fut changé, et déjà le 20 mars, quatre jours après ma nomination, au style rampant de l'esclavage succéda l'idiome de la liberté » [MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 159].

<sup>943</sup> L'amitié semble être le critère privilégié par DUMOURIEZ dans le choix de ses six auxiliaires : « LEBRUN-TONDU (...), soldat déserteur (...) avait fondé le *Journal général de l'Europe*, sorte de gazette internationale publiée qui parut à Liège de 1785 à 1792 ; NOËL, ex-tonsuré, régent de collègue et publiciste ; BAUDRY – dont les autographes semblent révéler des connaissances orthographiques limitées, – COLCHEN, plus tard encore le comte COLCHEN, pair de France, – MENDOUBE, un ancien orfèvre, – enfin GEOFFROY, qui seul appartenait à la carrière », [In COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 882].

<sup>944</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 169.



commis<sup>945</sup>. Malgré tout, cette dernière concession demeure symbolique au regard de l'influence grandissante du Pouvoir législatif dans la gestion du ministère.

**398.** DUMOURIEZ avait lui-même encouragé dans son *Mémoire*, un contrôle assidu du corps législatif sur son action : « [le] ministre [des Affaires étrangères] doit être un homme d'un patriotisme éprouvé, au-dessus du soupçon, comme la femme de César. Une intégrité absolue, une grande connaissance des hommes, une grande fermeté, un esprit juste et vaste doivent compléter son caractère »<sup>946</sup>. L'Assemblée a répondu aux souhaits de transparence du ministre – relayés, du reste, par les partis extrémistes<sup>947</sup> – en renforçant les pouvoirs d'investigation du Comité diplomatique institué par les décrets des 14 et 15 octobre 1791. Aux termes d'un décret du 14 mars 1792, le ministre des Relations extérieures a désormais l'obligation de lui adresser une copie certifiée des correspondances officielles de son département, en sus des rapports et des comptes-rendus des dépenses qu'il peut éventuellement lui demander. Le texte lui impose, également, de transmettre au Comité des « notes relatives aux complots contre la Patrie »<sup>948</sup>. Ces dernières contraintes vont conduire le ministre à accentuer la pression sur ses ambassadeurs. Or, de même que DUMOURIEZ n'a pu supporter le maintien des anciens commis, de même, se sent-il le devoir de transposer l'esprit patriotique dans les services extérieurs<sup>949</sup>.

---

<sup>945</sup> *Op. cit.*, p. 161.

<sup>946</sup> *Op. cit.*, p. 152.

<sup>947</sup> Dans un discours lu à la Société des Amis de la Constitution, SILLERY se prend à rêver : « Rien n'est plus simple et plus facile à conduire que ce ministère ; car maintenant le ministre des Affaires étrangères n'a plus rien à imaginer...il faut avoir vécu avec le corps diplomatique pour voir combien leurs fonctions sont futiles et combien ils y mettent d'importance. (...) L'ouvrage des bureaux des Affaires étrangères peut être simplifié à un point que le ministre pourrait, toutes les semaines, faire faire un extrait du travail que l'on ferait imprimer sous le titre de *Journal diplomatique*, et qui nous délivrerait de cette *Gazette de France*, qui nous ennuie depuis si longtemps » [Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 153-154]. Plus éloquent est le projet que le député François LOBJOY nourrit à l'égard du Département. Du Comité diplomatique, il dit qu'il « doit être le surveillant constant du ministre. Il doit dévoiler ses perfidies, commenter ou démentir ses assertions. On lui donnera communication de toutes les correspondances, et les sous-ordres seront obligés de donner toutes les notions. Il pourra envoyer de son propre mouvement des agents. Du reste, ce ne sera pas la suppression de la responsabilité ministérielle. Le Comité sera passif et spéculatif. Il épiera les rouages et le jeu de la machine. Au reste, le secret d'État n'existera pas. Notre diplomatie, à nous, sera d'être sincères. Si les législateurs sont tentés de parler, nous trouverons dans leurs indiscretions le moyen de nous garantir des traditions mystérieuses des bureaux et des iniquités ministérielles. Avec une Constitution comme la nôtre, on a dit qu'il était inutile d'entretenir des ministres auprès des puissances étrangères (...) » [LOBJOY (F.), *L'opinion de LOBJOY, maire de Colligis, député de l'Aisne, sur la nécessité d'organiser le Département des Affaires étrangères dans le sens de la Constitution*, Imprimerie nationale, Paris, 17 mars 1792, brochure de 24 pages ; Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 154-155].

<sup>948</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 336.

<sup>949</sup> Comme il a été déjà souligné, le pouvoir de nomination des ambassadeurs appartient au Roi. Toutefois, la Constitution permet à l'Assemblée de s'ingérer dans ce domaine réservé, en tant qu'elle reconnaît au Corps législatif le pouvoir de décréter la suppression des offices publics. Sans que le Pouvoir législatif ne puisse agir directement dans la désignation des agents extérieurs, son rôle ne demeure pas moins déterminant en tant que sa sanction des choix royaux peut conduire, à terme, à une paralysie des services extérieurs.

## b. Les purges au sein des représentations extérieures françaises et des ambassades étrangères

**399.** Sous le ministère DUMOURIEZ, le fait dominant sur la scène extérieure est la déclaration de guerre à l'Autriche, le 20 avril 1792. Nonobstant son ingérence dans les affaires militaires, le ministre DUMOURIEZ va sécuriser l'information des troupes en plaçant des hommes de confiance à l'étranger<sup>950</sup>. Il n'hésite pas, également, à évincer les ambassadeurs étrangers, en poste à Versailles, qu'il jugerait menaçant envers la cause révolutionnaire. Tel a été le cas de l'ambassadeur de Vienne, Florimont MERCY-ARGENTEAU. Jugé trop proche de la Reine, l'Assemblée se méfie de lui. Faisant fi de la protection que lui aménagent les règles coutumières d'exterritorialité, le ministre français des Affaires étrangères ordonne la mise sous scellés de l'ensemble de ses biens personnels ainsi que de sa maison de campagne<sup>951</sup> avant de soumettre le diplomate à la loi contre les émigrés. De même, son personnel d'ambassade ayant la nationalité autrichienne est arrêté sur la base du décret sur les étrangers<sup>952</sup>. Mais, au final, le représentant de l'Autriche s'en sort mieux que l'ambassadeur de France en poste en Pologne, le marquis de DESCORCHES De SAINTE-CROIX. Sans directives des Affaires étrangères depuis la fin de 1791, il ignore tout de l'avancée des idées révolutionnaires en France. Et, lorsque des premières nouvelles lui parviennent enfin du ministre DUMOURIEZ, c'est « pour être rappelé à l'ordre à cause de ses initiatives en faveur de la Pologne »<sup>953</sup>, alliée de la Russie et donc ennemie de la France. Désorienté, ne sachant plus quelle attitude adopter envers son hôte, le diplomate se retranche dans sa légation. Son mutisme conduit son premier secrétaire AUBERT à s'exprimer en son nom sur les affaires de la France<sup>954</sup>. Mécontent, DESCORCHES le décharge de ses fonctions au profit de son second secrétaire, au motif qu'il lui paraît plus docile.

**400.** La marche vers la République a fait le malheur de l'organisation ancienne des Affaires étrangères. Aurait-elle au moins fait le bonheur de son responsable patriote qui aspire à devenir « ministre dirigeant »<sup>955</sup> ?

---

<sup>950</sup> Tels son cousin CHATEAUNEUF et BARTHELEMY – futur Directeur – en Suisse ou encore Charles De PONT envoyé à Bonn comme chargé d'affaires auprès de l'archevêque électeur de Cologne, Maximilien-François de HABSBOURG, frère de Marie-Antoinette. De même, il offre à CHAUVELIN, le fils de son ancien général en Corse, le poste d'ambassadeur à Londres où il le fait accompagner par Maurice de TALLEYRAND.

<sup>951</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 337.

<sup>952</sup> *Ibid.*

<sup>953</sup> *Ibid.*

<sup>954</sup> M.A.E., *Personnel*, Vol. 3, F. 2-46.

<sup>955</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 471.

## 2. Le Roi : un obstacle constitutionnel à la républicanisation de la direction politique des Affaires étrangères

**401.** Ancien officier sous l’Ancien Régime, son responsable, Charles DUMOURIEZ, est à l’aise dans les conflits armés, au point de « diriger autant les Affaires étrangères *stricto sensu* que les armées et la guerre » au début de son ministère<sup>956</sup>. Il sait aussi s’adapter à la donne politique quand il le faut et renier sans scrupules son discours irénique de la veille<sup>957</sup>. C’est lui, notamment, qui a rédigé et lu à l’Assemblée le texte de la déclaration de guerre à l’Autriche. Profitant de la perte de crédit du Roi depuis l’affaire de VARENNES, il parvient même à s’imposer dans la conduite des forces armées<sup>958</sup>. Mais, il commet l’erreur de sous-estimer la défiance qui est attachée à la dimension exécutive de sa fonction. Il semble, en effet, que le lien institutionnel qui l’unit encore au Roi soit plus déterminant, aux yeux de l’Assemblée, que le patriotisme dont il fait montre dans la mise en œuvre de sa diplomatie de guerre. La suspicion de l’Assemblée n’est pas dénuée de fondements. Aussi forte que soit son adhésion aux idées de la Révolution, DUMOURIEZ se sent investi d’une mission particulière envers Louis XVI.

**402.** « En me nommant ministre, affirme DUMOURIEZ dans son discours de présentation à l’Assemblée le 17 mars 1792, le Roi a cherché à prouver son attachement à la Constitution. Nous sommes devenus les gages de la confiance publique. Je serai auprès des puissances étrangères l’organe de votre énergie »<sup>959</sup>. Ses rapports ambigus avec le « Roi des Français » deviennent d’autant plus stratégiques pour ce dernier, que les purges menées au sein du ministère ont privé la Cour de tout contact avec l’étranger<sup>960</sup>. Politiquement et instrumentalement désarmé, le Roi se retrouverait à la merci de son ministre des Affaires étrangères : « DUMOURIEZ n’a plus à se préoccuper ni de la tradition, ni de l’opinion de ses bureaux, souligne Frédéric MASSON. Il n’a à craindre aucune contradiction, à vaincre aucune résistance, et si, un jour donné, le Roi se refuse à marcher dans la voie où l’aura engagé la Gironde, s’il congédie son ministre, les commis resteront, qui continueront à suivre la route

---

<sup>956</sup> BOIS (J.-P.), « DUMOURIEZ », *Op. cit.*, p. 211.

<sup>957</sup> Dans son *Mémoire* précité de 1791, DUMOURIEZ fait l’apologie de la diplomatie capétienne promue dans les premiers temps de la Révolution, préconisant l’abandon des guerres de conquêtes au profit des guerres défensives, un système de gestion plus économique des bureaux centraux et des services extérieurs, et projet plus original, la renonciation à entretenir des alliances car « un grand peuple, un peuple juste et libre, est allié naturel de tous les peuples et ne doit pas avoir d’alliances particulières qui le lient ou non aux intérêts et aux passions de tel ou tel peuple » [Cité in COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 881].

<sup>958</sup> BOIS (J.-P.), « DUMOURIEZ », *Op. cit.*, p. 212.

<sup>959</sup> Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 171.

<sup>960</sup> BONNE-CARRERE se vantera sous l’An II, « d’avoir communiqué à la commission extraordinaire les dépêches officielles avant que le Roi les eût lues » [Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 170].

tracée, et qui y entraîneront le Roi après eux »<sup>961</sup>. DUMOURIEZ est loin, toutefois, de se comporter en « ministre dirigeant ». Si l'on se réfère aux obsessions belligérantes du ministre des Affaires étrangères, il serait plus juste de voir en lui un « ministre conquérant » d'un domaine plutôt que celui d'un pouvoir. En effet, il n'est pas question, dans ses discours, d'occulter le Roi. Comme nous l'avons précédemment souligné, le Général n'a jamais caché son désir d'associer Louis XVI à la grandeur de la France. Mais, il est dans l'intérêt supérieur du Roi comme de l'État de lui reconnaître une marge d'action plus grande que celle dévolue à ses prédécesseurs. Tel est précisément l'objet de l'audience particulière qu'il a sollicitée à son entrée dans les conseils du Roi.

**403.** Faisant fi des convenances, DUMOURIEZ a exposé à Louis XVI les principes de son action: « il s'est présenté comme l'homme de la nation, devant parler toujours le langage de la liberté et de la Constitution ; il a dit au Roi qu'il ne travaillerait qu'avec lui ou au Conseil, a déclaré qu'il changerait tout le corps diplomatique, qui était ouvertement contre-révolutionnaire, qu'il contrarierait le Roi dans les choix qu'il lui proposerait ; il a agité devant lui les terreurs de la populace, lui a parlé de la conquête de la confiance publique, et enfin lui a annoncé pour le prochain Conseil quatre dépêches qui, ni pour les principes, ni pour le style, ne ressembleraient en rien à celles de ses prédécesseurs »<sup>962</sup>. Son enthousiasme, semble-t-il, a convaincu le Roi du bien-fondé de sa démarche. Il lui a donné, ce jour-là, sa confiance pour toute la durée de son ministère<sup>963</sup>. Paradoxalement, il n'a pu en dire autant de l'Assemblée. Un an après sa nomination, elle ne tarde pas à reprocher au ministre des Affaires étrangères les premiers revers de sa diplomatie de guerre.

**404.** Porté par ses idéaux, le ministre a surévalué l'état des forces françaises à l'approche de l'été. Les débâcles successives et la trahison de plusieurs hauts officiers – dont LA FAYETTE – lui valent d'être auditionné par les députés au mois de juin 1792. L'un des plus farouches opposants à la Royauté, le député CHABOT en profite pour l'accuser de soutenir les menées subversives du « comité autrichien », au seul motif qu'il appartient à l'entourage du Roi<sup>964</sup> ! Dans la continuité de la pratique gestionnaire de MONTMORIN, le système de DUMOURIEZ confirme la dimension aléatoire que présente le mélange de la diplomatie et de la politique pour un ministre, à l'époque révolutionnaire. Trahi par ses amis Girondins, déçu

---

<sup>961</sup> *Ibid.*

<sup>962</sup> *Ibid.*

<sup>963</sup> *In La vue et les mémoires du général DUMOURIEZ, avec des notes et des éclaircissements historiques, Op. cit., p. 142.*

<sup>964</sup> Le député CHABOT l'accuse, notamment, d'avoir fomenté un coup de force pour renverser le ministère girondin [En ce sens, lire BOIS (J.-P.), « DUMOURIEZ », *Op. cit.*, p. 215 ; MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 175].

par son système diplomatique, le Général décide de rejoindre le ministère de la Guerre, le 12 juin. Six jours plus tard, il désigne, un Feuillant, le marquis Scipion de CHAMBONAS pour lui succéder aux Affaires étrangères<sup>965</sup>. Ce passage de témoin coïncide avec l'entrée de la Révolution dans sa phase la plus radicale. La fin de l'état de grâce qu'avait connue la direction des Affaires étrangères se fait durement sentir, le jour même de la prise de fonctions du marquis de CHAMBONAS à l'Assemblée, le 21 juin.

**405.** « Ami personnel et enthousiaste du Général »<sup>966</sup>, il a beau prêter serment à la Constitution « qui sera [son] seul bouclier contre les méchants », et à la loi qui sera « [sa] seule arme »<sup>967</sup>, les députés ne témoignent qu'indifférence et méfiance à l'égard du nouveau ministre des Affaires étrangères<sup>968</sup>. Ainsi, lorsque le 5 juillet 1792, le marquis informe l'Assemblée de l'avancée des troupes autrichiennes contre la France, « le député GENSONNÉ demande qu'il soit appelé à la barre pour rendre compte de l'état des négociations et des mesures prises pour prévenir les hostilités »<sup>969</sup>. A l'inverse, le député BRISSOT lui reproche, lors de la séance du 8 juillet, de ne pas avoir alerté l'Assemblée des mouvements prussiens. Pire, une loi du 24 juin 1792 retire au ministre des Affaires étrangères le pouvoir de destituer les commis de son département. Faible d'autorité, peu respecté de son

---

<sup>965</sup> Victor-Scipion-Louis-Joseph de LA GARDE, marquis de CHAMBONAS, a été ministre des Affaires étrangères de 18 juin au 23 juillet 1790. La nomination de CHAMBONAS intervient le lendemain de l'invasion des Tuileries par le peuple de Paris. Il s'agit d'une initiative girondiste ayant pour but de commémorer le jour anniversaire du serment du jeu de paume [pour une description détaillée du déroulement de cette journée, on peut se référer à cet extrait de la *Gazette de Paris* publié par un royaliste anonyme, *Récit exact et circonstancié de ce qui s'est passé au château des Tuileries le mercredi 10 juin 1792*, Imprimerie GIROUARD, Paris, 16 p. ; le dévouement que témoigna envers le Roi (p. 4) et la Reine (p. 6) celui qui devait devenir le lendemain, ministre des Affaires étrangères y est manifeste]. Sur les circonstances de sa nomination, lire également : BOIS (J.-P.), « CHAMBONAS », *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères (1589-2004)*, *Op. cit.*, p. 217.

<sup>965</sup> Son amitié pour DUMOURIEZ lui vaut, malgré tout, un meilleur traitement que ses collègues de la Guerre, de l'Intérieur et des Contributions publiques, « dont les prédécesseurs, nous dit Frédéric MASSON, avaient emporté les regrets de la nation ». Malgré tout, la méfiance demeure entre le ministère et l'Assemblée, en raison de l'appartenance du ministre au parti Feuillant que l'on soupçonne de vouloir mettre fin à la politique de guerre des Girondins [En ce sens, lire WOLF (Gerhard), « Le marquis Scipion de CHAMBONAS, ministre des Affaires étrangères de Louis XVI (juin-juillet 1792), *Annales historiques de la Révolution française*, n° 259, 1985, p. 25].

<sup>966</sup> COCORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 883.

<sup>967</sup> Selon l'historien Frédéric MASSON, le discours de présentation de CHAMBONAS aurait été rédigé par BONNE-CARRERE. On y retrouve, notamment, l'enthousiasme patriotique et le pragmatisme de DUMOURIEZ : « J'ai l'honneur d'annoncer à l'Assemblée que le Roi m'a nommé ministre des Affaires étrangères. J'espère que la manière dont je me suis prononcé pour la Révolution ne laissera aucun doute sur mon patriotisme. La Constitution sera mon seul bouclier contre les méchants, et la loi la seule arme dont je me servirai. Je renouvelle devant l'Assemblée le serment de vivre libre ou mourir, d'être fidèle à la nation, à la loi et au Roi. (*On entend quelques applaudissements*). Il est flatteur pour moi d'annoncer à l'Assemblée que la République de Gênes s'est déterminée à la neutralité. J'espère, par mes soins, déterminer beaucoup d'autres puissances à ne pas s'immiscer dans nos affaires » [Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 189].

<sup>968</sup> Son amitié pour DUMOURIEZ lui vaut, malgré tout, un meilleur traitement que ses collègues de la Guerre, de l'Intérieur et des Contributions publiques, « dont les prédécesseurs, nous dit Frédéric MASSON, avaient emporté les regrets de la nation ». Malgré tout, la méfiance demeure entre le ministère et l'Assemblée, en raison de son amitié passée avec LAFAYETTE à qui CHAMBONAS aurait fait graver un portrait à la Révolution : « le plus brave des soldats et le meilleur des généraux », et surtout, de son affection ostensible pour la famille royale [in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 186].

<sup>969</sup> BOIS (J.-P.), « CHAMBONAS », *Op. cit.*, p. 217.

personnel qui dirige en sous-main le ministère<sup>970</sup>, CHAMBONAS subit de plein fouet la « guerre que l'Assemblée [a] engagée contre les ministres [feuillants] »<sup>971</sup>.

**406.** Le cabinet se plaint de ne plus avoir les moyens de défendre le royaume de « l'anarchie qui menace de tout engloutir ». Excédés par une série de décrets inconstitutionnels adoptés pour couvrir l'immixtion croissante de la Gironde dans l'action exécutive<sup>972</sup>, les ministres donnent ensemble leur démission, à l'exception de CHAMBONAS. Prétextant être malade depuis trois jours, il n'a pu assister au compte rendu solennel devant l'Assemblée. Malgré tout, il a chargé le député KOCH de lire le rapport sur la situation extérieure dans lequel il fait état « (...) dans presque toutes les cours étrangères un esprit d'opposition aux principes de la liberté qui sont les bases de la Constitution française »<sup>973</sup>. Son bilan des relations diplomatiques de la France est des plus alarmiste. Le pays compte alors « beaucoup d'ennemis, peu d'alliés sûrs » précise le ministre, à l'exception notable des Etats-Unis « dont l'amitié pour la nation française est à l'épreuve de toutes les intrigues »<sup>974</sup>. Isolée sur la scène européenne, la France ne va pas tarder à se retrouver également sans chef pour la guider sur le champ des batailles militaires et diplomatiques.

## **B) La perte du caractère « monarchique » de la fonction gouvernementale du ministre des Affaires étrangères : la portée involutive des décrets du 10 août 1792**

**407.** A dessein de sauver « la patrie en danger », selon les termes du premier décret du 10 août 1792<sup>975</sup>, l'Assemblée nationale expurge du Pouvoir exécutif « la source de ces maux », à

---

<sup>970</sup> Il n'a pas échappé aux diplomates étrangers de l'époque que l'ancien directeur-général de DUMOURIEZ, BONNE-CARRERE, profitait du caractère effacé de CHAMBONAS pour le supplanter dans son action diplomatique : « S'étant aperçu que le directeur du bureau des Affaires étrangères faisait de la politique de son propre chef, Lord GOWER [ambassadeur britannique à Paris] a reçu une idée de fragilité de la position de CHAMBONAS et du ministère feuillant en entier » [*in* « Le marquis de Scipion CHAMBONAS, ministre des Affaires étrangères de Louis XVI (juin-juillet 1792) », *Op. cit.*, p. 44. L'historien Jacob-Nicolas nous éclaire sur les rapports ambigus qui unissent le ministre à son directeur : « Quand DUMOURIEZ de ministre de la guerre s'était fait général d'armée, il avait laissé au ministère des Affaires étrangères, pour être espion de CHAMBONAS, son scélérat chef de bureau, qu'il employait à toutes les intrigues... Je m'aperçus bien que CHAMBONAS, qui le flattait, mourait de peur de lui et eût désiré pour beaucoup en être délivré » [*in* MOREAU (J.-N.), *Mes souvenirs*, Vol. II (1774-1797), Plon, 1901, Paris, p. 525].

<sup>971</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 190.

<sup>972</sup> Il s'agit, notamment, de deux décrets adoptés le 22 juin 1792. Le premier excédait les termes de la Constitution de 1791 en tant « qu'il considérait les ministres comme formant conseil, agissant en conseil, et encourant une responsabilité à l'occasion de faits qui n'étaient pas de leur département. Par le second, immixtion flagrante dans les mesures exécutives, la Gironde prétendait exercer une pression sur le Roi, et l'obliger à lever le veto » que Louis XVI avait opposé à deux décrets relatifs à la conscription et aux prêtres [MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 190-191].

<sup>973</sup> Cité *in* BOIS (J.-P.), « CHAMBONAS », p. 217.

<sup>974</sup> *Ibid.*

<sup>975</sup> « Décret relatif à la suspension du pouvoir exécutif » du 10 août 1792, *in* DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil-d'État (De 1788 à 1830)*, Tome IV, 2<sup>e</sup> éd., Chez A. Guyot et Frères, Paris, 1834, pp. 290-291.

savoir le Roi. En apparence circonstanciée, cette sanction emporterait implicitement, selon le Professeur Michel VERPEAUX, l'abrogation de la première charte constitutive française : « [i]l faut en réalité lire l'article 1<sup>er</sup> du décret pour comprendre que la Constitution de 1791 est sans doute défunte »<sup>976</sup>. Aux termes de cette disposition « le peuple français est invité à former une Convention nationale, (...) ». L'article 2 en fournit l'explication : « [l]e chef du pouvoir exécutif est provisoirement suspendu de ses fonctions, jusqu'à ce que la Convention nationale ait prononcé sur les mesures qu'elle croira devoir adopter pour assurer la souveraineté du peuple et le règne de la liberté et de l'égalité ». De la sollicitation du peuple « souverain », le Professeur VERPEAUX en a déduit le caractère originaire de la procédure constituante inaugurée par *les décrets* du 10 août<sup>977</sup>. Le pluriel est de circonstance car la lecture systémique des quatre décrets adoptés ce jour nous incite à nuancer la posture globalisante du Professeur VERPEAUX<sup>978</sup>.

**408.** Comme l'auteur l'a finement relevé, « il y [a eu] une véritable improvisation de l'Assemblée nationale, à partir du 10 août, confrontée à une situation complètement nouvelle, pour laquelle aucune réponse directe ne figurait dans la Constitution »<sup>979</sup>. Les députés eux-mêmes sont divisés sur la nature de la Convention nationale : assemblée de révision ? Pouvoir constituant originaire ? Guidé par la posture majoritaire dégagée lors des débats qui ont conduit à l'adoption des décrets du 10 août<sup>980</sup> mais aussi par l'ambiguïté de l'exposé des motifs du décret relatif à la formation des assemblées primaires pour le rassemblement de la Convention nationale<sup>981</sup>, le Professeur VERPEAUX opte pour la seconde solution. S'il est vrai qu'il n'y a eu, au plan procédural, « aucune véritable transition constitutionnelle (...)

---

<sup>976</sup> VERPEAUX (M.), « Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française », *Op. cit.*, pp. 950-951.

<sup>977</sup> *Op. cit.*, p. 952.

<sup>978</sup> Il semble que le Professeur VERPEAUX ait limité son analyse aux deux premiers décrets du 10 août 1792 qui consacrent respectivement « la suspension du Pouvoir exécutif » et à « la suspension du Roi », dans son article sur « Les transitions constitutionnelles (...) ». Or, le principe d'une continuité de l'activité gouvernementale – que permettraient, en l'espèce, les deux derniers décrets relatifs aux membres du Gouvernement auxquels ne fait pas référence l'auteur – serait de nature à atténuer les conséquences juridiques que le Professeur VERPEAUX attache à l'éviction du Roi de la sphère d'activité politique (Lire « Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française », *Op. cit.*, pp. 937-949).

<sup>979</sup> *Op. cit.*, p. 950.

<sup>980</sup> En réponse à une proposition visant à ne pas faire réélire à la Convention les membres du Corps législatif, le député VERGNAUD récuse l'hypothèse d'une simple révision de la Constitution : « M. CHOUDIEU a confondu une Convention nationale avec une Assemblée de révision. S'il ne s'agissait que d'une Assemblée de révision, l'Assemblée aurait jugé si elle était liée par la Constitution et si elle pouvait y déroger. Mais, il s'agit ici d'une Convention nationale. Or, dans toute Convention nationale, le peuple exerce sa souveraineté dans toute sa plénitude » [*In DUVERGIER (J.-B.), Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil-d'État (De 1788 à 1830), Tome IV, Op. cit.*, p. 293].

<sup>981</sup> « L'Assemblée nationale, considérant qu'elle n'a pas le droit de soumettre à des règles impératives l'exercice de la souveraineté dans la formation d'une Convention nationale, et que cependant il importe au salut public que les assemblées primaires et électorales se forment en même temps, agissant avec uniformité, et que la Convention nationale soit promptement rassemblée... » [*In DUVERGIER (J.-B.), Collection complète des Lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil-d'État (De 1788 à 1830), Tome IV, Op. cit.*, p. 297].

organisée » entre l'été 1792 et l'adoption de la Constitution montagnarde du 24 juin 1793<sup>982</sup>, il semble excessif d'interpréter cette carence comme une « limite du constitutionnalisme »<sup>983</sup>. On y verrait plutôt une énième manifestation de la souplesse du système constitutionnel révolutionnaire.

**409.** Il serait, notamment, fondé sur la coexistence de lois constitutionnelles générales – formalisées par l'adoption d'une charte constitutive – et de lois spéciales – instrumentalisées par des décrets<sup>984</sup>. Dans cette optique, il faudrait se garder d'analyser la stratégie d'action de l'Assemblée nationale, en 1792, à travers le prisme de la hiérarchie normative léguée par Hans KELSEN. L'étude du cadre juridique du ministre des Affaires étrangères a révélé, dans son domaine d'action, l'inexistence d'un vide juridique au niveau constitutionnel, grâce notamment au rapport systémique qui fonde l'articulation des normes décrétales de l'époque révolutionnaire avec celles consacrées solennellement par le pouvoir constituant<sup>985</sup>. A l'époque révolutionnaire, la prise en compte de la nature et du mode d'adoption de la norme est d'une importance moindre pour apprécier sa force juridique que celle qu'on lui attribue aujourd'hui car, comme il a été souligné en doctrine, dans un cas comme dans l'autre les décrets de l'Assemblée qui organisent les pouvoirs publics et les chartes constitutives n'ont de force et de légitimité qu'à travers le dogme de la loi<sup>986</sup>. Décret et constitution se valent donc, dès lors, qu'ils ont une même source – la volonté générale représentée – et poursuivent une même fin – l'intérêt général. Mais, précisément, le Professeur Michel VERPEAUX n'a pas manqué de relever que cette croyance avait été instrumentalisée, en l'espèce, à l'encontre même de la Constitution de 1791.

---

<sup>982</sup> VERPEAUX (M.), *Op. cit.*, p. 953.

<sup>983</sup> *Ibid.*

<sup>984</sup> Dans une perspective plus fine, le Professeur Michel VERPEAUX a mis en évidence « deux théories institutionnelles » qui sont susceptibles d'ordonner, au plan juridique, l'action des pouvoirs publics à partir de la pratique de la Convention nationale : « la théorie constitutionnelle, inscrite dans des textes qui n'ont pas reçu d'application, et la théorie révolutionnaire, codifiée dans les « grands » décrets de la Convention » (*in La naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799*, Préf. de Michel FROMONT, Coll. Les grandes thèses du droit français, P.U.F., 1991, p. 151).

<sup>985</sup> Voir *supra*, les décrets de mai et août 1790 et ceux d'avril et de mai 1791.

<sup>986</sup> Cette réalité est, notamment, appréciée par le Professeur Michel VERPEAUX dans le cadre de la détermination de l'existence et des bornes du pouvoir réglementaire de l'Exécutif (Voir sa thèse précitée relative à *La naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799*, précitée, 434 p). Elle est, également, appréhendée sous l'angle d'une dichotomie « Constitution/décret » par le Professeur Marie-Josée GUEDON: « Si les Constituants proclament en 1789 le principe de la séparation des pouvoirs, celle-ci n'a que des effets très relatifs. La méfiance envers le pouvoir exécutif et le dogme de la suprématie de la loi conduisent à l'absorption de tout le pouvoir normatif par la loi. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que "ce qui est décidé", c'est-à-dire l'acte législatif, soit qualifié de décret. S'ouvre ainsi une période pendant laquelle les textes constitutionnels utilisent le terme uniquement pour désigner les actes d'organes législatifs. Tel est le cas des constitutions de 1791 et 1793 (les actes de la Convention sont aussi dénommés décrets), ainsi que celle de 1795 » (*in « Décret et Constitution », in Etudes en l'honneur de Georges DUPUIS : Droit public*, Préf. de Georges VEDEL, L.G.D.J., 1997, p. 127).



**410.** Dans une Adresse de l'Assemblée nationale aux Français, adoptée également le 10 août 1792, l'auteur observe une mise en balance pour le moins incongrue : « la volonté du peuple [y] est opposée à la Constitution, c'est-à-dire celle de 1791 (...). Mieux même, le ralliement à la Constitution est assimilé au ralliement aux conspirateurs »<sup>987</sup>. Se faisant, il met pertinemment en exergue un défaut propre à la souplesse d'un système constitutionnel qui fluctue au gré des discours politiques. Pour le Professeur VERPEAUX, la suspension du Pouvoir exécutif couvrirait finalement un dessein plus ambitieux : « [l]e corps législatif ne pouvait ou ne voulait pas rester prisonnier du cadre fixé par la constitution précédente, devenue de fait inapplicable »<sup>988</sup>. Sauf que, la lecture du recueil de Jean-Baptiste DUVERGIER montre qu'il n'y a pas eu de flottement véritable au niveau de l'action exécutive au lendemain de l'éviction du Roi. Bien au contraire, l'Assemblée a manifesté un souci véritable de garantir sa constance et sa régularité par rapport au système en vigueur. Les modifications apportées par voie de décrets, aux cadres organique et fonctionnel du Gouvernement ne se révèlent, en effet, substantielles que dans les relations qui unissent ses membres au Roi.

**411.** Les changements organiques sont opérés d'emblée par deux décrets adoptés le 10 août 1792 venant affiner le principe de la « suspension du Pouvoir exécutif »<sup>989</sup>. Moins que le rapport hiérarchique établi par la Constitution de 1791 entre les ministres et le Roi<sup>990</sup>, c'est une tradition constitutionnelle vieille de plusieurs siècles que la mainmise de l'Assemblée sur la composition du Gouvernement condamne à la caducité. Le « décret relatif au remplacement du ministère » prend soin, toutefois, d'enserrer le pouvoir de nomination de l'Assemblée nationale dans une série de contraintes procédurales<sup>991</sup> et temporelles<sup>992</sup>. Il s'agit, en effet, de ne pas donner l'impression au peuple de remplacer un régime symboliquement déchu par une

---

<sup>987</sup> VERPEAUX (M.), « Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française », *Op. cit.*, p. 953.

<sup>988</sup> *Ibid.*

<sup>989</sup> Il s'agit des décrets relatifs « au remplacement du ministère » et « à la nomination des nouveaux ministres » que nous avons cités précédemment, (*Voir supra*).

<sup>990</sup> Constitution du 3 septembre 1791, Titre III, Chap. I, Sect. IV, Art. 1 : « Au roi seul appartient le choix et la révocation des ministres ».

<sup>991</sup> *Voir supra*. Rappelons que outre l'interdiction qui frappe les députés de solliciter un poste gouvernemental (art. 1<sup>er</sup>), le décret prévoit un ordre d'élection des six ministres en vertu duquel le poste de ministre de l'Intérieur apparaît comme le plus influent et celui des Affaires étrangères comme le moins important (art. 2). Ainsi, le ministre de l'Intérieur étant élu en premier, il est appelé à assurer l'intérim des autres ministères le temps que leur responsable soit désigné (art. 3). Le décret définit ensuite en ces articles 4 à 6 les modalités de proposition et de vote des « sujets » élus, en principe, à la majorité absolue des suffrages (art. 5). Dans l'hypothèse contraire, un second tour est organisé au cours duquel l'Assemblée déterminera « par assis et levée » qui aura eu le plus de voix, sachant qu'en cas de doute un recours à l'appel nominal est prévu (art. 6). Cette procédure est étendue à la désignation du secrétaire du conseil (art. 7) ainsi qu'au gouverneur du prince royal (art. 8).

<sup>992</sup> En écho au décret relatif à la suspension du Pouvoir exécutif dans lequel l'Assemblée se défend de « vouloir agrandir [son autorité] par aucune usurpation », l'article 1<sup>er</sup> du décret « relatif au remplacement du ministère » dispose que « [l]es ministres seront provisoirement nommés par l'Assemblée nationale et par une élection individuelle (...) ».

dictature nouvelle. Car, si la Révolution française a bien une origine bourgeoise, elle est devenue par l'effet des crises successives, populaire. Or, le peuple de Paris n'est pas prêt à renoncer à la logique libérale du régime qui vient d'être officiellement consacrée par la Constitution de 1791. L'idéologie démocratique permet peut-être à l'Assemblée de se débarrasser du chef de l'Exécutif mais pas de son corps.

**412.** D'un point de vue fonctionnel, la permanence d'organes exécutifs est une nécessité, certaines matières pouvant difficilement être mises en œuvre par une assemblée collégiale<sup>993</sup>. C'est au regard de cette dernière réserve que l'effet attaché « à la suspension du Pouvoir exécutif », le 10 août 1792, mériterait d'être tempéré. Tout au plus, certains décrets pris à sa suite réaménagent le cadre d'exercice de la fonction exécutive dans l'optique de la transition du régime vers la République, sans pour autant remettre en cause le statut instrumental que la Constitution de 1791 reconnaît aux ministres. Il ne faut pas oublier que l'Assemblée a remis son sort entre les mains du peuple souverain en lui demandant de convoquer la Convention nationale. Il s'agit, alors, de lui prouver que l'État peut fonctionner sans un chef de l'Exécutif tant que perdure l'unité gouvernementale. C'est en ce sens, que l'on peut comprendre la finalité attachée aux deux décrets pris le 11 août 1792 relatifs « au mode d'impression et de publication des décrets »<sup>994</sup> :

« 1er décret :

L'Assemblée nationale décrète ce qui suit :

1° Les décrets déjà rendus et qui n'auraient pas été sanctionnés par le Roi, ainsi que les décrets à rendre, et qui ne pourraient l'être, attendu le décret de suspension du pouvoir exécutif, de ce jour, porteront néanmoins le nom et auront dans toute l'étendue du royaume la force de loi, et la formule ordinaire continuera d'y être employée.

2° Il est enjoint au ministre de la justice d'y apposer le sceau de l'État (...), et de signer les minutes et expéditions des lois qui doivent être envoyées aux tribunaux et aux corps administratifs.

*Les ministres arrêteront et signeront ensemble les proclamations et autres actes de même nature.*

2<sup>e</sup> décret :

L'Assemblée nationale rapporte le décret de ce jour, en ce qu'il ordonne que les décrets seront publiés suivant l'ancienne forme.

---

<sup>993</sup> Au nombre de ces domaines résolument exécutifs, « les relations extérieures » figurent en bonne place aux côtés de « la participation au processus législatif et même au pouvoir réglementaire » [Lire en ce sens, TROPER (M.), « L'émergence du Gouvernement », *Op. cit.*, p. 134]. Citons à titre d'illustration, l'extrait d'un décret en date du 21 août 1792 « relatif aux généraux, officiers généraux et officiers suspendus ou destitués » : « Le pouvoir exécutif est chargé de témoigner aux cantons helvétiques, au nom de la nation française, sa reconnaissance pour les services rendus à la France par les Suisses dans les armées françaises. » [DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil d'État (De 1788 à 1830)*, Tome IV, *Op. cit.*, p. 340]. On le voit, le fameux dogme de la représentation par l'Exécutif demeure encore fort dix jours après l'éviction du Roi.

<sup>994</sup> DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil d'État (De 1788 à 1830)*, Tome IV, *Op. cit.*, p. 293.

L'Assemblée décrète qu'à compter de ce jour, tous ses décrets seront imprimés et publiés sans préambule, et suivis du mandement accoutumé, signé par le ministre de la justice, au nom de la nation. »

**413.** Ces deux textes mettent l'accent sur la continuité matérielle de l'action exécutive. On observe toutefois que, de manière symbolique, le principe d'une action collégiale au niveau ministériel est consacré en position charnière, sans doute pour mettre en relief le caractère novateur de la solution que l'Assemblée propose au peuple pour suppléer la carence du Roi et garantir, ainsi, la continuité de l'action exécutive. Cette collégialité est institutionnalisée sous la forme d'un conseil exécutif provisoire établi par un décret du 15 août 1792.

**414.** « Formé par les six ministres, précise son article 1<sup>er</sup>, [il] sera chargé, en vertu du décret du 10 de ce mois, de toutes les fonctions de la puissance exécutive »<sup>995</sup>. A première vue, on serait tenté d'interpréter cette solution dans le sens d'une revalorisation de la fonction des ministres. Elle aboutirait à conclure à l'abrogation du cadre fixé par la Constitution de 1791. Sauf que, nonobstant la nouvelle hiérarchie interne au Gouvernement<sup>996</sup>, le décret du 15 août 1792 cantonne ses membres dans le rôle qui était déjà le leur depuis 1789, celui d'exécutants d'une volonté politique qui les domine. A cet égard, le conseil exécutif provisoire ne saurait être considéré comme le faire-valoir de l'Assemblée. Sa qualité d'organe subalterne justifie, ainsi, le fait que ses membres n'héritent pas des pouvoirs décisionnels du Roi. Ainsi, la participation du Pouvoir exécutif à la procédure législative est-elle maintenue, simplement l'action de ses membres se limite uniquement en l'instrumentalisation des lois votées par le corps législatif. A cet effet, l'article 2 confère au Conseil exécutif provisoire la charge de « sceller les lois du sceau de l'État, et de les faire promulguer ». De ce point de vue, il peut sembler excessif de parler de « puissance exécutive » dans la mesure où, en lieu et place du Pouvoir exécutif dont le roi était le dépositaire, on se trouve face à de pures fonctions matérielles exercées, qui plus est, « provisoirement » sous l'autorité directe du corps législatif. Le verrouillage juridique de l'action gouvernementale est, ainsi, total, et ne laisse place à aucune marge discrétionnaire pour les membres du Gouvernement.

---

<sup>995</sup> DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil d'État (De 1788 à 1830)*, Tome IV, *Op. cit.*, p. 310. On précise que la participation du Conseil à la procédure législative est garantie, mais uniquement dans son volet instrumental. L'article 2 lui confère, à cet effet, la charge de « sceller les lois du sceau de l'État, et de les faire promulguer ». De ce point de vue, l'expression « puissance exécutive » semble excessive au regard de la mainmise de l'Assemblée sur la direction politique de l'État.

<sup>996</sup> Si, comme on l'a dit plus haut, certains ministères sont jugés plus importants que d'autres par l'Assemblée, d'un point de vue strictement statutaire, il n'y a pas un qui soit supérieur aux autres. Pour éviter toutes luttes d'influences parmi les six ministres, le décret du 15 août prévoit en son article 3 que « [c]haque ministre remplira à tour de rôle, semaine par semaine, les fonctions de président du conseil ».

**415.** Dans sa thèse, le Professeur VERPEAUX confère une portée rétrograde à la conception révolutionnaire du « pouvoir exécutif » : « il indique une place seconde par rapport à l'acte de création qu'est la loi. Il renvoie à une exécution, c'est-à-dire une fonction matérielle, par opposition à la loi qui est abstraction »<sup>997</sup>. Si il est vrai que l'analyse du décret du 10 août 1792 relatif à la suspension du Roi abonde dans le sens de l'auteur, il en va tout autant des décrets adoptés à sa suite en vue d'encadrer l'action gouvernementale. La « puissance exécutive » à laquelle il est fait référence plus haut, n'est envisagée, à partir du 10 Août, que pour l'accomplissement de fonctions matérielles. Pour cette raison, on ne saurait voir une rupture manifeste avec le régime de fonction des ministres, tel qu'il a été entériné par la Constitution de 1791<sup>998</sup>. Il serait intéressant, sous l'angle *stricto sensu* de l'action gouvernementale, d'introduire une nuance par rapport à la portée globalisante que le Professeur VERPEAUX paraît attacher au décret encadrant « la suspension du Pouvoir exécutif ».

**416.** Une lecture systémique des quatre décrets du 10 août, élargie à l'Adresse aux Français que l'Assemblée nationale publie le même jour, tend à limiter l'effet abrogatoire de ces textes aux seules prérogatives royales : « la suspension du Roi, y lit-on, était le seul moyen de mettre au grand jour les trahisons d'une cour conspiratrice, qui espérait couvrir tous ses crimes du voile de l'inviolabilité constitutionnelle (...) »<sup>999</sup>. Désignés sous l'appellation des « conspirateurs des Tuileries », les ministres sont aussi coupables que leur chef<sup>1000</sup>. Ce partage des responsabilités leur vaut, précisément, d'être l'objet de deux décrets spécifiques en ce 10 Août<sup>1001</sup>. Mais, si globalement les ministres ne sont pas perçus comme une menace

---

<sup>997</sup> *In La naissance du pouvoir réglementaire 1789-1799, Op. cit.*, p. 40.

<sup>998</sup> La donne est différente d'un point de vue statutaire, notamment si l'on apprécie cette rupture au niveau de la direction politique de l'Exécutif. L'éviction du Roi de la scène politique se traduit pour les ministres par la perte de leur chef hiérarchique et partant de la source constitutionnelle de leurs prérogatives depuis le Moyen Age. Dans cette perspective, il y aurait bien une rupture avec la tradition monarchique.

<sup>999</sup> *In Archives parlementaires de 1787 à 1860, Recueil complet des débats législatifs & politiques des chambres françaises*, Imprimé sous la dir. de Jules MAVIDAL et Emile LAURENT, Première série (1787-1799), Tome XLVIII, Éd. Paul DUPONT, 1896, p. 380.

<sup>1000</sup> Ils sont étroitement associés à l'action pernicieuse du Roi au point de justifier qu'on attente également à leurs prérogatives constitutionnelles : « Fallait-il donc, par un superstitieux respect pour la Constitution, laisser paisiblement le Roi et ses conseillers perfides, détruire la liberté française et la Constitution avec elle ? (...) Ce respect hypocrite pour la loi qu'affectaient les conspirateurs des Tuileries, et dont leur complices ou leurs dupes osent encore se servir dans quelques portions de l'Empire, n'est donc plus qu'une dérision perfide » [*in Archives parlementaires de 1787 à 1860, Recueil complet des débats législatifs & politiques des chambres françaises*, Imprimé sous la dir. de Jules MAVIDAL et Emile LAURENT, Première série (1787-1799), Tome XLVIII, *Op. cit.*, p. 380-381].

<sup>1001</sup> Les décrets relatifs au remaniement du Gouvernement ont été adoptés, notamment, à l'initiative du député GUADET. Les députés BRISSOT de WARVILLE et BASIRE. Proposent d'y assortir une motivation. Le premier fait valoir le fait que l'Assemblée ne puisse « décréter ce projet [de suspension du ministère] sans avoir décrété préalablement que le ministère actuel n'a pas la confiance de la nation, ou plutôt sans en avoir mis une partie ou le tout en état d'accusation. La Constitution que nous nous faisons une lois de suivre, assure t-il, nous trace cette marche. (...) Car les ministres qui ont eu l'ineptie de croire ou plutôt l'audace d'accepter le ministère dans un temps où le Pouvoir exécutif était en état manifeste de contre-révolution sont au moins très suspect, s'ils

politique à la pleine autorité que revendique l'Assemblée, c'est parce que cette dernière n'entend pas leur rétrocéder l'intégralité du Pouvoir exécutif, et en particulier celui de la représentation politique que l'article 2 du Titre III de la Constitution de 1791 confère au Roi. De fait, le droit transitoire induit par le passage de la monarchie constitutionnelle à la République établit, dans le contexte immédiat de l'éviction de Louis XVI de la scène politique française, un système juridique hybride. De manière novatrice, ce n'est plus le Roi mais le Pouvoir législatif qui y est présenté comme la source de sa légalité ; de manière traditionnelle, les ministres chargés de sa mise en œuvre conservent un rôle purement instrumental, le pouvoir décisionnel du Roi étant récupéré par l'Assemblée dans l'attente de l'avènement du nouveau régime. Dans le chaos politique apparent engendré par la déchéance de la Royauté, la portée ambivalente des décrets pris à l'été 1792 identifierait, au niveau de la gestion des affaires de l'État, un élément de stabilité qui serait propre à transcender les origines monarchiques de ces dernières : la technicité du Pouvoir exécutif.

**417.** En définitive, moins qu'une abrogation ou qu'une caducité, c'est une lecture accommodante de la Constitution de 1791 que l'Assemblée et, à sa suite la Convention nationale, proposent en matière d'action exécutive, dans l'attente de la refondation du régime. Si jusqu'ici l'influence du Pouvoir législatif avait été relativement bridée par le principe de la séparation des pouvoirs arrêté en 1789, l'éviction de la Royauté permet enfin de légitimer aux yeux du peuple le verrouillage de l'action ministérielle. Avec un Gouvernement qui lui est entièrement soumis et une Constitution qu'elle peut manipuler à loisir sous couvert de gérer « provisoirement » les affaires de la France, la nouvelle gouvernance entend, ainsi, dicter sa loi sur la scène politique intérieure comme extérieure. Cependant, le contexte géopolitique dominé par les coalitions contre-révolutionnaires va, très vite, montrer les limites de la diplomatie réactionnaire. Une fois n'est pas coutume, le climat de crise entretenu par les dérives conventionnelles desservira les intérêts du ministre des Affaires étrangères plus qu'il ne favorisera son maintien au sein de la première République.

---

ne sont pas déjà convaincus de trahison ». Sous des applaudissements, il demande, aussitôt, la mise sous scellés de leurs papiers [*in Archives parlementaires de 1787 à 1860, Recueil complet des débats législatifs & politiques des chambres françaises*, Imprimé sous la dir. de Jules MAVIDAL et Emile LAURENT, Première série (1787-1799), Tome XLVIII, *Op. cit.*, p. 647]. Le député BASIRE surenchérit : « Il sera très facile, avec le projet de décret de M. GUADET, d'organiser le ministère de ce jour. Dès lors je ne vois pas que la suspension du ministère soit bien à craindre pour la bonne marche du gouvernement. Il n'y a pas de doute sur la question de savoir si les ministres ont la confiance de la nation. Il n'en est pas un de nous qui puisse se lever pour l'affirmative (...) » (*Ibid.*).