

Une permanence fonctionnelle révélatrice d'un droit coutumier propre à l'action diplomatique

317. Qu'on y voit un paradoxe idéologique ou une dérogation politique, il apparaît difficile au Droit de prendre part au débat, *a fortiori*, lorsque la norme constitutionnelle est encore en construction. C'est oublier, toutefois, que la France du XVIII^{ème} siècle a derrière elle une longue pratique du pouvoir à l'intérieur comme à l'extérieur de ses frontières. A ce titre, elle est politiquement – et donc juridiquement⁷²⁴ – en relation avec des États. Comme le

⁷²¹ Il faut prendre garde, en l'espèce, à ne pas confondre le contrôle primitif opéré les députés entre 1789 et 1792 sur l'action extérieure de l'Exécutif – pouvoir auquel, on insiste, n'est pas constitutionnellement rattaché le ministre des Affaires étrangères – avec le contrôle politique des chambres au sens que lui donnera la pratique constitutionnelle sous la Restauration. Si il est vrai, *en pratique*, que le champ d'investigation des députés révolutionnaires s'étend de la sphère administrative et budgétaire des Affaires étrangères à celui de la direction de la politique étrangère, on ne saurait assimiler le Roi au ministre du régime parlementaire. La preuve est établie par les décrets d'août 1790 et la Constitution de 1791 qui encadrent les prérogatives internationales du Roi. Ces textes lui réservent, notamment, des compétences qui échappent à l'emprise de l'Assemblée (Voir *infra*). Mais, comme nous aurons l'occasion de l'apprécier, cette mise en garde n'empêche pas de lancer une réflexion sur les prémices de la politisation du rôle de ministre des Affaires étrangères, dès lors que l'on prend la double précaution suivante : la première est de ne pas pousser l'analogie au point extrême de confondre les actes de gestion du ministre avec des actes politique ; la seconde est de ne pas assimiler le statut du ministre révolutionnaire à celui de ministre parlementaire, au sens moderne – c'est-à-dire au sens que lui donnera la Restauration (Voir *infra*, Partie II-Titre I-Chap. II).

⁷²² DREYFUS (F.-G.), « Le temps des révolutions. 1787-1870 », *Op. cit.*, p. 23.

⁷²³ Selon le Professeur Elizabeth ZOLLER, le principe d'une répartition des pouvoirs, notamment en matière internationale, renvoie « à l'essence même du régime républicain qui est, par opposition au régime monarchique, le gouvernement de plusieurs et non le gouvernement d'un seul. La république est la chose de tous » (lire ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p.82).

⁷²⁴ Le Professeur Albert SOREL fait observer qu'à l'époque des Temps Modernes, « [t]out diplomate est doublé d'un juriste », (*in L'Europe et la Révolution française*, Tome I « Les mœurs politiques et les traditions », *Op.*

rappelle l'un des fondateurs de l'histoire diplomatique en France, « [d]ès qu'il existe des nations et des États, et qu'ils ont des rapports entre eux, il y a droit public »⁷²⁵. Le juriste ayant donc autant de légitimité que le politologue et le philosophe à s'intéresser à l'impact de la Révolution sur le système diplomatique, un problème de méthode se pose à lui : quelles références positives privilégier pour étayer son analyse dans le contexte particulier de la refonte d'un régime politique ?

318. Concrètement, la chute de l'Ancien Régime met en jeu la pérennisation des affaires de la France révolutionnaire avec l'étranger et, avec elle, l'invocabilité des pratiques diplomatiques qui ont conduit à leur établissement. De fait, notre précédente interrogation rejoint celle qui se pose aux « Patriotes » en 1789 : la condamnation du régime absolutiste implique-t-elle de faire table rase d'un passé riche d'alliances politiques, économiques et de promesses de paix ? Ont-ils seulement le droit de renoncer à cet héritage diplomatique ? Existents-ils des normes encadrant les relations extérieures de la France qui seraient de nature à transcender le contexte réactionnaire de la fin du XVIII^{ème} siècle ? Sur cette dernière question, une précieuse indication nous est fournie par un publiciste allemand de cette période qui, dit-on, « faisait (...) autorité dans les chancelleries »⁷²⁶ : « Le Droit public est fondé sur des faits. Pour le connaître, il faut savoir l'Histoire, c'est l'âme de cette Science, comme de la Politique en général. Aussi l'Histoire Ancienne & Moderne, Sacrée & Profane, Militaire & Civile sont-elles toutes du ressort de la Politique & entrent dans l'étude de l'Homme d'État. Mais ce qui doit l'occuper le plus, c'est l'Histoire de sa Patrie, ou du pays qu'il sert. »⁷²⁷

319. De fait, si l'on veut respecter la grille d'analyse privilégiée par la doctrine « publiciste » de la fin de l'Ancien Régime⁷²⁸, l'appréhension historique des conditions de la

cit., p. 36). Pour une appréciation concrète et argumentée de ce rapport analogique on renverra aux développements du Chapitre I du Titre précédent (Voir *supra*, l'analogie consacrée par la tradition constitutionnelle entre les volets juridique et diplomatique de la politique étrangère sous l'Ancien Régime). Précisons qu'au plan doctrinal, ce mélange des genres confère, au XVIII^{ème} siècle, un sens ambigu au terme de « publiciste ». Il désigne, à l'époque, un essayiste politique. Cependant, comme il sera apprécié ultérieurement – notamment en évoquant les analyses du publiciste français LINGUET – elles se nourrissent en grande partie de l'exégèse des Lois et des jurisprudences. Sur ce point, elles établissent historiquement la pertinence d'une conception globale du Droit constitutionnel qu'un cercle restreint d'auteurs contemporain promeut sous l'appellation de « droit politique » (Voir *supra*, Introduction générale). Moins qu'une pratique innovante, on serait tenté d'y voir un retour aux sources du Droit constitutionnel français.

⁷²⁵ SOREL (A.), *L'Europe et la Révolution française*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 10-11.

⁷²⁶ SOREL (A.), *L'Europe et la Révolution française*, Tome I, *Op. cit.*, p. 11.

⁷²⁷ BIELFELD (J. F. Von), *Institutions politiques*, Tome I, Publié chez Pierre GOSSE Junior, Librairie de S.A.S. Monseigneur le Prince STADHOUDER, 1760, La Haye, 1760, p. 16.

⁷²⁸ On a trouvé trace de cette conception pragmatique du Droit public, appréhendé notamment en matière internationale, chez l'homme de lettres suisse Jacques MALLET DU PAN (5 nov. 1749-10 mai 1800) : « Que la guerre dérive ou ne dérive pas d'un droit quelconque, elle ne s'en fait pas moins ; les souverains ne s'avisent guère de composer leurs manifestes d'après la métaphysique obscure des philosophes ; l'usage et les traités, voilà les seuls titres consultés. Il en est résulté un code artificiel, si l'on veut, contraire au droit naturel, à la

survie de la fonction de ministre des Affaires étrangères commande une démarche résolument empirique basée sur l'étude des actes des principaux acteurs politiques et diplomatiques. En cela, elle ne diffère pas de beaucoup de la démarche suivie dans notre Titre précédent. Et pour cause, c'est un même contexte de crises politique et diplomatique qui préside à l'institutionnalisation de la gestion moderne des relations extérieures. Cette dernière observation appelle à se défaire d'un préjugé quand on envisage les origines de la diplomatie républicaine.

320. Il faut, notamment, se garder de se représenter le système constitutionnel diplomatique de la fin de l'Ancien Régime comme un ensemble de règles abouties au plan positif, où chaque acteur conforme sa conduite à des principes reconnus de tous, où le respect du droit établi gouverne les négociations et la conclusion des traités, où la bonne foi indexe leur exécution, où un sentiment de solidarité coordonne l'action des dirigeants et des exécutants, sous couvert de garantir l'ordre public. Il faut, ainsi, le resituer dans un contexte de refonte institutionnel et fonctionnel qui n'est pas sans précariser les acquis de la diplomatie séculaire des Rois. Parce que la République qui émerge, en 1789, n'est encore qu'une abstraction idéologique⁷²⁹, l'esprit monarchique va momentanément perdurer en matière internationale, le temps de permettre au nouveau régime de régénérer les fondements constitutionnels de sa politique étrangère. Toutefois, le mouvement révolutionnaire étant animé par une dynamique réactionnaire, ce n'est pas n'importe quel « esprit monarchique » que l'on entend reconduire. Au plus fort de la pratique absolutiste, MONTESQUIEU affirme, en 1748, que « [l']esprit de la monarchie est la guerre et l'agrandissement »⁷³⁰. Et, pour garantir son effectivité absolue, on n'hésite pas à se retrancher derrière le concept accommodant de la raison d'État.

raison, à la religion, mais auquel la coutume a donné force de loi. Rien n'est donc plus inutile que les argumentations des discoureurs sur cette matière ; le droit des gens n'est autre chose qu'un système de faits et de coutumes », (*in Mémoires et correspondance de MALLETT DU PAN, Pour servir à l'histoire de la Révolution française*, Recueillis et mis en ordre par André SAYOUS, Tome I, AMYOT LIBRAIRIE, J. CHERBULIEZ, Paris, 1851, p. 115). Précisons que cet auteur est un proche du publiciste français Simon LINGUET dont la virulence de l'œuvre sera évoquée ultérieurement [Voir *infra* (Partie I-Titre II-Sect. I-Chap. I)]. Ses attaques contre la monarchie administrative française ont suscité, notamment, les foudres du ministre VERGENNES et l'ont conduit à s'exiler volontairement en Grande-Bretagne en 1777 d'où il publiera ses célèbres *Annales politiques, civiles et littéraires*.

⁷²⁹ La diversité des régimes qui se sont succédés à partir de 1789 justifie le fait que ce n'est que depuis le début du XX^{ème} siècle que la République est devenue une source de traditions juridiques pour la pratique politique en général, et l'action diplomatique en particulier. Entre 1792 – date de sa consécration formelle en France – à 1958 – date de sa dernière consécration – le régime républicain n'a été, ainsi, pratiqué régulièrement qu'à partir de 1875. Sur ce point, on n'a pas manqué de souligner, en doctrine, le « paradoxe de la III^{ème} République [qui] réside dans le fait qu'elle fut élaborée dans la confusion et qu'elle fut pourtant le régime le plus stable de toute l'histoire constitutionnelle française, dont elle fonde l'essentiel de la tradition politique », [*in* SAINT-JAMES (V.), *Droit constitutionnel*, Lexi fac Droit, Éd. BREAL, 2^e éd., 2005, p. 90].

⁷³⁰ *In Esprit des Lois*, l. IX, Chap. II.

321. Jugée politiquement incorrecte dans les démocraties actuelles, la raison d'État rallie les doctrines diplomatiques de l'Ancien Régime, qu'elles soient professées par un ministre des Affaires étrangères⁷³¹, un philosophe⁷³² ou un diplomate⁷³³. En résumé, l'« esprit de la monarchie absolue » fait de la guerre son principal instrument de règne et de conquête en même temps qu'elle l'impose comme « l'argument suprême de la raison d'État »⁷³⁴. La politique étrangère de la Révolution va précisément s'inscrire en faux par rapport à cette conception louis-quatorzienne du « Roi va t-en guerre ». A cet égard, c'est d'un autre « esprit monarchique » qu'elle s'inspire, celui que préconise le comte de VERGENNES au début du règne de Louis XVI en 1774 : « Un roi conquérant auroit sans doute à regretter cette position ; mais un roi citoyen s'applaudit de se trouver placé dans les conjonctures aussi favorables à ses vues pacifiques et bienveillantes »⁷³⁵.

322. A l'inverse d'un RICHELIEU, le comte de VERGENNES fonde la pérennisation de la puissance internationale de la France sur la paix et non sur la guerre. Sur ce point, sa stratégie capétienne épouse idéalement les vues iréniques de la gouvernance de 1789. Mais, ériger les Affaires étrangères en îlot d'apaisement au sein du chaos diplomatique ne témoigne pas tant de la grandeur d'âme des Patriotes que d'une conscience aiguë de la crise diplomatique qui agite la France depuis la fin du règne de Louis XVI ! Il n'en reste pas moins qu'en consacrant la renonciation aux conquêtes sous la forme d'une loi fondamentale de la Nation⁷³⁶, les révolutionnaires expriment juridiquement le souhait d'instrumentaliser la nouvelle politique étrangère française avec d'*anciens* ressorts monarchiques.

323. Aux termes de la présentation du contexte historique dans lequel est posée la problématique de la survie de la fonction ministérielle, on peut se demander si la combinaison de l'expérience monarchique avec un contexte géopolitique de crise est de nature à contrer le

⁷³¹ Le cardinal de RICHELIEU en fait l'éloge dans son *Testament politique* (1635-1640) : « Qui a la force a souvent la raison en matière d'État, et celui qui est faible peut difficilement s'exempter d'avoir tort au jugement de la plus grande partie du monde » (Chap. IX, Sect. IV).

⁷³² Selon Blaise PASCAL, « [I]es États périraient si on ne faisait ployer souvent les lois à la nécessité (...). Ne pouvant fortifier la justice, on a justifié la force » [cite in SOREL (A.), *L'Europe et la Révolution française*, Tome I, *Op. cit.*, p. 18].

⁷³³ Un diplomate autrichien écrivait en 1791 : « Les grandes puissances ne doivent se conduire que conformément à la raison d'État (...). L'intérêt doit l'emporter sur toute espèce de ressentiment, quelque juste qu'il puisse être », [extrait d'un mémoire du comte Louis de COBENZL, ambassadeur d'Autriche à Pétersbourg, cité in SOREL (A.), *L'Europe et la Révolution française*, Tome I, *Op. cit.*, p. 19].

⁷³⁴ SOREL (A.), *L'Europe et la Révolution française*, Tome I, *Op. cit.*, p. 27.

⁷³⁵ « Instruction de BRETEUIL de 1774 », Citée in SOREL (A.), *Recueil des instructions données aux ambassadeurs et ministres de France depuis les traités de Westphalie jusqu'à la Révolution – Autriche*, Publié sous les auspices de la Commission des archives du ministère des Affaires étrangères, Ancienne Librairie GERMER BARRIERE et Cie, Éd. Félix ALCAN, Paris, 1884, pp. 487-488.

⁷³⁶ Décret du 22 mai 1790, Art. 4 : « La nation française renonce à entreprendre aucune guerre dans la but de faire des conquêtes, et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple. » Cette disposition sera reprise au Titre VI de la Constitution du 3 septembre 1791.

fameux *esprit du siècle*. Dans le contexte immédiat de la Prise de la Bastille, il semble encore tôt pour spéculer sur les chances de perdurer du ministre. On peut, en revanche, se risquer à relever une avancée conceptuelle. Si par « esprit du siècle » les historiens entendent traditionnellement l'esprit insurrectionnel inspiré par les écrits des Lumières, les juristes et les diplomates seraient tentés de substituer à la logique antagoniste qui l'anime, une dynamique conciliant les idées démocratiques et un esprit monarchique pacifique. Cette équation va constituer, précisément, la base de travail de l'Assemblée constituante dans le contexte particulier de l'affaire de la *Nootka Sund*.

324. Peu connu de la doctrine juridique française, c'est pourtant la résolution de ce contentieux interétatique survenu au début de l'année 1790 qui a déterminé les modalités d'exercice des pouvoirs internationaux du Roi, et avec elles les premières constitutionnalisations du rôle exécutif du ministre. Dans les faits, la concomitance des négociations diplomatiques menées par le comte de MONTMORIN de part et d'autre des Pyrénées et de la Manche avec le travail constituant va conférer, incidemment, une portée politique à la problématique de la survie ministérielle⁷³⁷.

Paragraphe 2. Les conditions de la survie du ministre des Affaires étrangères

325. « Il faut pour me soulager et pour rendre hommage à la vérité, que j'associe à tous les soins, à tous les ménagements que les évènements de chaque jour, pendant la durée des états généraux, ont rendus nécessaires, il faut que j'y associe un homme dont je ne me suis jamais séparé depuis mon retour à l'administration et depuis que j'ai connu son excellent esprit et la fidélité de son caractère, un ami nouveau pour moi, mais qui me paraissait très ancien par le rapport de ses sentiments avec les miens, M. de MONTMORIN, ministre citoyen auprès du monarque et dévoué dès l'enfance à son bonheur et à sa gloire. Que n'avons-nous pas fait ensemble pour assurer les fondements d'une liberté sage, pour la défendre, tantôt contre les orages qui la menaçaient, tantôt contre les exagérations qui en affaiblissaient la base et dont nous prévoyions les dangers ! Nous excusions ou plutôt nous adoucissons auprès du Roi les actions, les procédés et les manières dont il pouvait avoir à se plaindre, et près des députés à l'Assemblée nationale nous tenions le langage qui pouvait calmer leurs défiances et ramener les plus ardents à des opinions modérées (...). Nous n'étions occupés que des moyens de conciliation, et nous apportions nos soins à réunir tous

⁷³⁷ Cette assertion se justifie au regard de la conception analogique consacrée par la tradition monarchique entre la direction politique de l'État et l'action diplomatique.

les sentiments vers l'amour du bien public. »⁷³⁸ C'est dans ces conditions complaisamment rapportées par le plus populaire des ministres de Louis XVI, que l'Assemblée rappelle MONTMORIN à la tête des Affaires étrangères le 16 juillet 1789. Sans minorer le soutien politique que son « ami » NECKER lui apporte, pour la circonstance, on ne peut douter de l'intérêt stratégique que son expérience acquise dans le jeu des alliances monarchiques présente pour l'Assemblée.

326. Car, en 1789, la France est aux abois sur la scène européenne : entre les Cours qui voient dans la « nouvelle constitution » de la France « le tombeau de l'autorité royale »⁷³⁹ et celles qui profiteraient volontiers de la désorganisation politique ambiante pour l'annexer, le ministre a fort à faire pour apaiser les unes et décourager les velléités belliqueuses des autres. Il faut les rassurer sur les intentions pacifiques de la nouvelle gouvernance: les bouleversements en cours participent d'une logique régénérative du *pouvoir politique intérieur* et ne servent, en aucun cas, des visées expansionnistes⁷⁴⁰. Reprenant à leur compte le système capétien de VERGENNES, les révolutionnaires limitent, donc, le recours aux armes à la défense du pays⁷⁴¹ de telle sorte que, en l'absence de menaces extérieures avérées, l'unique voie qu'ils proposent à l'Europe d'emprunter avec la France est celle de la paix. S'étant posé en plus ou moins digne successeur de VERGENNES⁷⁴², le comte De MONTMORIN apparaît comme le porte-voix idéal de la diplomatie irénique de l'Assemblée⁷⁴³. Toutefois, ses manœuvres pour entrer dans les opinions des

⁷³⁸ NECKER (J.), *Œuvres complètes de M. NECKER*, Publiées par M. le baron de STAEL, Tome VI, Chez TREUTTEL et WURTZ, Paris, 1821, pp. 79-80.

⁷³⁹ Extrait d'une lettre adressée par le comte de MERCY à l'Empereur d'Autriche Joseph II [l'intégralité de leurs échanges épistolaires est reproduite in *Correspondance secrète du comte de MERCY-ARGENTEAU avec l'Empereur Joseph II et le Prince de KAUNITZ*, Publiée par le Chevalier Alfred d'ARNETH et Jules FLAMMERMONT, Tome II, *Op. cit.*, 1891, p. 258].

⁷⁴⁰ ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p.81 ; dans le même sens, lire LENTZ (T.), « De l'expansionnisme au système continental », *Op. cit.*, p. 412.

⁷⁴¹ En ce sens, la politique militaire des révolutionnaires ressuscite la tradition capétienne de la guerre. En effet, dans le contexte des Croisades de l'époque capétienne, le premier devoir du roi était d'assurer la protection du Royaume et la défense des églises (*tuitio regni et ecclesiarum*). Seule la guerre défensive était jugée légitime, par opposition à la guerre offensive que l'absolutisme du pouvoir monarchique rétablira, notamment dans le contexte des premières politiques coloniales. Le principe de la guerre défensive compte aujourd'hui parmi les principes fondamentaux du droit constitutionnel français – le Préambule de la Constitution de 1946 rappelle en effet que « [La République française] n'entreprendra aucune guerre dans des vues de conquête et n'emploiera jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple » - que le droit conventionnel – la Charte de San Francisco de 1945 condamne le principe d'une guerre préventive initiée par tout État, en attribuant au Conseil de sécurité le pouvoir exclusif de la déclencher conformément aux dispositions du Chapitre VII.

⁷⁴² MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 55-56.

⁷⁴³ La première intervention officielle de MONTMORIN en qualité de « ministre citoyen » des Affaires étrangères est motivée par « des bruits de guerre de la part de l'Angleterre » évoqués lors des séances de l'Assemblée nationale des 22 et 23 juillet 1789. Le ministre aurait écrit, le 27 juillet, aux députés pour les rassurer sur les intentions de paix de l'Angleterre à l'égard de la France et leur aurait transmis, à cette occasion, une lettre de l'ambassadeur britannique, le duc de DORSET [lire en ce sens, MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 67].

révolutionnaires⁷⁴⁴ sont loin de tempérer la méfiance que la permanence de son rapport d'autorité avec le Roi, inspire aux députés. Ce faisant, elle établit un lien de causalité entre, d'une part, la survivance des pouvoirs de paix et de guerre du Monarque et d'autre part, celle de la fonction du ministre des Affaires étrangères. A l'image des Cours européennes et de l'Assemblée, MONTMORIN s'interroge : si Louis XVI ne règne plus, gouvernera-t-il malgré tout ? A quelles conditions y sera-t-il associé ? La réponse est d'autant plus attendue du ministre que la première année de son ministère s'annonce difficile⁷⁴⁵.

327. Dans les faits, la condamnation virulente de la vénalité des charges⁷⁴⁶ se solde par une réduction massive du personnel et de leurs traitements⁷⁴⁷. La perte de réactivité du Département favorise, très vite, l'émergence de circuits diplomatiques parallèles⁷⁴⁸ au point

⁷⁴⁴ Peu avant la tenue des états généraux, le 5 mai 1789, MONTMORIN s'était rapproché de NECKER. On disait, alors, le ministre des Affaires étrangères « aveuglé par les idées libérales » de son homologue des finances [in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 64]. La collaboration étroite des deux ministres a entraîné le départ de MONTMORIN des Affaires étrangères, le 11 juillet 1789, après que NECKER ait été lui-même renvoyé par le Roi et prié de quitter la France.

⁷⁴⁵ *Op. cit.*, p. 71.

⁷⁴⁶ *Le Moniteur* lui consacre un article spécifique. La vénalité des charges y est présentée comme « l'un des plus monstrueux abus qui puissent être introduits dans un État » (*Le Moniteur*, *Op. cit.*, p. 112). On précise, toutefois, que de toutes les charges monarchiques ce sont celles « de la finance (...) qui couvraient surtout les plus odieuses dégradations. » (*Op. cit.*, p. 113). Cette condamnation présente une familiarité certaine avec la critique de VOLTAIRE que nous avons précédemment évoquée. Il n'est, donc, pas surprenant de retrouver dans l'article du *Moniteur* le même reproche que le pamphlétaire adressait dans son *Dictionnaire philosophique portatif* à MONTESQUIEU sur l'utilité de la vénalité des offices dans les monarchies (*Le Moniteur*, *Op. cit.*, p. 113).

⁷⁴⁷ De tous les membres du personnel, c'est le ministre qui est le plus durement affecté. Selon les données avancées par l'historien Jacques de SAINT-VICTOR, le comte de MONTMORIN a vu son traitement passer de 300 000 à 180 000 livres [in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, pp. 201-202]. Cependant, selon son confrère Frédéric MASSON, il semble que cette baisse soit à mettre au compte du ministre lui-même, en témoignage de son dévouement à Louis XVI: « La première réduction que je dois proposer à Votre Majesté, lui confie t-il, et la seule que je propose sans regret, est celle qui me concerne personnellement. Lorsque Votre Majesté daigna me confier le Département des Affaires étrangères, elle fixa mon traitement à 300, 000 livres, tout compris, c'est-à-dire à 18, 000 de moins que celui de mon prédécesseur. Dans ce traitement a été englobée, (...), l'indemnité du service de la table hebdomadaire des ambassadeurs et ministres étrangers, laquelle était tenue autrefois par le maître d'hôtel de Sa Majesté. Le Roi ayant déclaré vouloir fixer sa résidence la plus habituelle à Paris, et cette disposition faisant cesser la dépense de la table des ambassadeurs, je crois devoir proposer à Sa Majesté de réduire le traitement du ministre des Affaires étrangères à 200, 000 livres par année ; je le crois strictement nécessaire sur ce pied pour subvenir aux frais d'une représentation non pas de luxe, mais seulement de décence de la part du ministre politique, dans ses fonctions et ses rapports habituels avec les souverains étrangers. Je me permets d'observer ici que ce traitement se trouvera grevé avant toute autre dépense du payement de 20,000 livres d'intérêts annuels de la finance de la charge de secrétaire d'État, ce qui réduira le traitement à 180,000 livres effectives », [cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 72]. Ces coupes drastiques n'ont pas davantage épargné les services extérieurs des Affaires étrangères. Selon les chiffres rapportés par Frédéric MASSON, « Londres perd 50,000 livres ; Madrid et Rome autant ; Constantinople 24,000 ; Turin, Naples, Lisbonne, Soleure, Pétersbourg 20, 000 ; Stockholm 10,000 ; Venise 12,000 ; New-York 12,000 ; Berlin, la Haye, Copenhague, Parme, Munich 10,000 » (*Ibid*). Ces ponctions entravent l'action des ambassadeurs. Certains « se plaignent [ainsi] de ne pas recevoir de communication pendant des mois » de leur ministre de tutelle [in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, pp. 201-202].

⁷⁴⁸ Parallèlement à la diplomatie officielle de Louis XVI qu'est supposé mettre en oeuvre MONTMORIN, se développent les menées secrètes de la Reine Marie-Antoinette aidée du baron de BRETEUIL pour se rapprocher de l'Autriche, celles des partisans de la royauté, soit des princes et des émigrés proches de la Prusse, et enfin et non des moindres, celles du nouveau comité diplomatique destinées à combattre toute forme d'alliance avec l'Autriche [Lire SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 202].

que, au mois d'août 1789, son ministère passe déjà pour « inaperçu »⁷⁴⁹. La donne change radicalement, au début de l'année 1790, avec la sollicitation des bons offices de la France dans un contentieux territorial mettant aux prises la Grande-Bretagne et l'Espagne.

328. Sous couvert d'amener les députés à se prononcer sur l'héritage conventionnel de l'Ancien Régime, l'affaire de la *Nootka Sund* (14 mai – 26 août 1790)⁷⁵⁰ offre au ministre des Affaires étrangères l'occasion de susciter au sein de l'Assemblée un débat qu'elle esquivait depuis le mois de février 1790, période à partir de laquelle l'opinion publique française commence à s'intéresser à la question des pouvoirs de paix et de guerre du Roi⁷⁵¹. Le débat constituant initié dans le contexte de l'affaire de la *Nootka Sund* aboutit à une conception dépersonnalisée de la puissance de l'État qui ne manque pas d'affaiblir le rôle politique du Roi (A) à l'inverse, semble-t-il, du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères (B).

A) La démythification des pouvoirs de guerre et de paix du Roi dans le contexte particulier de l'affaire de la *Nootka Sund*

329. La portée de l'affaire de la *Nootka Sund* s'apprécierait à un double niveau, dans le contexte particulier de la Révolution française.

330. En termes de systèmes juridiques, d'abord, le caractère interétatique du conflit qu'elle illustre révèle la porosité des ordonnancements français et européen. Sur ce point, l'Assemblée apprécie modérément le fait que des considérations géopolitiques s'invitent dans le débat constituant⁷⁵². L'intervention pour le moins ambiguë de MIRABEAU, au début de

⁷⁴⁹ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 67. Cette posture de retrait du ministère des Affaires étrangères est justifiée par la priorité donnée par l'Assemblée à la résolution de la crise économique.

⁷⁵⁰ Par sa dimension interétatique, cette affaire intéresse prioritairement le Droit des gens et accessoirement, le droit national – et *a fortiori* un droit constitutionnel français encore en cours de construction au moment où l'intervention française est sollicitée par l'Espagne. Toutefois, et même si le jeu des alliances conclues sous l'Ancien Régime justifie d'emblée, au plan juridique, l'intérêt de la France à la résolution du conflit entre l'Espagne et la Grande-Bretagne, ce sont surtout ses incidences géostratégiques, appréciables en termes économiques et expansionnistes qui vont, au final, déterminer l'implication des révolutionnaires. Il ressort, ainsi, des échanges diplomatiques de l'époque, une inquiétude manifeste de l'Assemblée constituante à l'égard de l'accroissement des armements espagnols (*in* M.A.E., « Lettre de la VAUGUYON à MONTMORIN datée du 24 mai 1790 », *CP (Correspondance Politique)*, Espagne, Vol. 628, f° 433 bis r° - 434 r°) et britanniques (*Voir infra* extrait de la lettre adressée par le duc de LEEDS à l'ambassadeur britannique à Paris en date du 7 mai 1790). Certains députés voyaient, notamment dans ce litige anglo-espagnol « les préliminaires d'une action militaire destinée à rétablir la monarchie absolue en France » [*in* ITAMAR (O.-I.), « L'affaire de Nootka-Sound (1789-1790), *in* *Mélanges de la Casa de Velázquez*, Tome XXVIII-2, 1992, p. 135].

⁷⁵¹ ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 81. Lire également MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 74-75.

⁷⁵² OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration Française des Affaires Etrangères (II) », *Op. cit.*, p. 492. La frange minoritaire des « monarchiens » – royalistes libéraux – n'a pas les mêmes scrupules [lire en ce sens l'intervention du député MOUNIER, chef de file des « monarchiens » pour défendre le droit de veto du Roi lors de la séance du 4 septembre 1789, reproduite *in* RIALS (S.), *Textes politiques français (1789-1958)*, 2^e éd., 1987, pp. 10-11].

l'année 1790⁷⁵³, l'a finalement convaincu de la nécessité d'une régénération constitutionnelle des pouvoirs de guerre et de paix du Roi. Au plan du régime politique, ensuite, l'affaire de la *Nootka Sund* a contribué à dynamiser le passage de la monarchie absolue à la République. C'est sur ce second apport que porteront nos développements car, nonobstant sa dimension circonstancielle, la résolution de cette espère a été déterminante de l'approche consensuelle privilégiée par les Révolutionnaires en matière diplomatique. Il importe, donc, de resituer au préalable le débat constituant dans le contexte géopolitique qui l'a engendré et nourri⁷⁵⁴ (1) pour comprendre comment d'un « simple » conflit de souveraineté opposant l'Espagne et l'Angleterre, les députés français en sont arrivés à aménager la tradition constitutionnelle qui, depuis le Moyen Âge, confère au Pouvoir exécutif le monopole de l'action extérieure (2).

1. Une démythification initiée sur la base d'un contentieux interétatique : l'affaire de la *Nootka Sund*

331. Au début de l'année 1790, des navires de guerre espagnols saisissent dans la baie californienne de *Nootka Sund* quatre bâtiments de commerce britanniques venus installer un comptoir sur la côte pacifique américaine. Londres exige de Madrid des réparations. Le Roi d'Espagne, Charles IV, refuse en faisant valoir son droit de légitime défense. Selon lui, c'est à bon droit que sa flotte a défendu l'intégrité d'un territoire sur lequel les usages internationaux lui confèrent une pleine souveraineté⁷⁵⁵. Appréhendant, toutefois, l'entrée en guerre de

⁷⁵³ Le comte de MIRABEAU est l'un des membres fondateurs du Comité diplomatique au nom duquel il s'exprimera devant l'Assemblée au mois d'août 1790 pour appuyer le soutien militaire que l'Espagne requiert de Louis XVI au nom du Pacte de Famille. Or, dans une lettre que le révolutionnaire adresse au mois de mai 1790 au Roi, il révèle à ce dernier les craintes qu'il éprouve face à l'« anarchie » politique apparente. Elle le pousse même à souhaiter « le rétablissement de l'autorité légitime du roi ». C'est, dit-il, « [l]e premier besoin de la France et l'unique moyen de la sauver » [lettre reproduite in BACOURT (A. de), *Correspondance entre le comte de MIRABEAU et le comte de La Marck pendant les années 1789, 1790 et 1791 recueillie, mise en ordre et publiée par Adolphe FOURIER de BACOURT*, Tome II, Librairie V^e Le Normant, Paris, 1851, p. 11]. C'est sans doute cette dernière conviction qui l'a conduit à s'entremettre en faveur de la cause royale non sans le secours du comte de La MARCK, si l'on en croit la teneur d'une lettre du 12 mai 1790 que ce dernier adresse à l'« Orateur du peuple » (*Op. cit.*, pp. 14-15).

⁷⁵⁴ Pour une présentation analytique des thèses anglaises, espagnoles, américaines et françaises, on pourra se reporter à la thèse soutenue en Histoire par William Ray MANNING publiée sous le titre de *The Nootka Sound controversy*, reproduite dans un recueil de l'Université de Chicago par Washington Government Printing Office, 1905, p. 208. Les origines du conflit y sont décrites avec force annotations (notamment pp. 330-343). Si l'on en croit la préface de l'auteur, cette monographie présente un intérêt majeur pour les chercheurs par son objectivité et l'exhaustivité de ses sources. Très peu d'auteurs s'étant intéressés, en France, à l'épisode du *Nootka Sund* nous reconnaissons que son exposé a été une source d'informations précieuse sur les débats qui ont eu lieu devant l'Assemblée (notamment pp. 424-438). Sur ce point, on espère que le lecteur pardonnera les erreurs de traduction que l'on aura pu commettre en exploitant cet ouvrage. De même, il pourra utilement apprécier les nuances apportées à son analyse par Olivares-Iribarren ITAMAR [in « L'affaire de Nootka-Sound (1789-1790) », *Op. cit.*, pp. 123-148].

⁷⁵⁵ L'Espagne bénéficiait, en effet, du monopole d'exploitation de la côte pacifique américaine [lire FOUCRIER (A.), « Rivalités européennes dans le Pacifique : l'affaire *Nootka Sund* (1789-1790) », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 307, 1997, p. 17-30]. William Ray MANNING se veut plus précis : derrière le conflit territorial, se profilait en réalité la confrontation entre « deux principes fondamentaux de la politique coloniale »

l'Angleterre, il sollicite le soutien de la France en vertu du fameux « Pacte de Famille », traité d'alliance conclu à Paris le 15 août 1761 entre les Bourbons de France, d'Espagne, des Deux-Siciles et de Parme⁷⁵⁶. Le ministre français des Affaires étrangères partage les craintes du souverain espagnol⁷⁵⁷, aussi, ne tarde t-il pas à informer Madrid de la décision de Louis XVI d'armer « quatorze vaisseaux de ligne dans les ports de l'Océan et de la Méditerranée »⁷⁵⁸. Mais pour que cet ordre royal soit suivi d'effets, il faut désormais que l'Assemblée constituante formée un an plus tôt, y consente *également*. Le Roi charge, donc, le comte de MONTMORIN d'informer les députés de l'urgence de la situation et de requérir le vote de fonds spéciaux afin d'armer les quatorze navires.

332. Le ministre français se veut rassurant quant aux intentions de la Grande-Bretagne. Il garantit à l'Assemblée que « le Roi va employer tous les moyens qui dépendent de lui pour effectuer entre les cours de Madrid et de Londres le rapprochement qu'il désire avec ardeur »⁷⁵⁹. Sans doute à ce stade des pourparlers diplomatiques, MONTMORIN espère t-il que ce conflit mobilise l'ensemble des forces politiques autour de la personne du Roi⁷⁶⁰. Mais le ministre n'a définitivement pas la force de conviction d'un VERGENNES : plutôt que de fédérer, son intervention conforte la majorité parlementaire dans son projet de dessaisir le pouvoir royal de la direction de la politique étrangère au profit de la seule Assemblée⁷⁶¹. Cette

(« ...two great colonial principles »...) dont l'Espagne et la Grande-Bretagne étaient les promotrices respectives (*in The Nootka Sound controversy, Op. cit.*, p. 284). Madrid fondait ses prétentions sur le droit que lui conférait la primeur de la découverte de toute la côte ouest du Nouveau Monde. Mais pour Londres, le fait de découvrir un territoire inoccupé ne suffisait pas à établir l'effectivité d'un droit de propriété. Encore fallait-il s'approprier ce territoire en s'y implantant durablement et en exploitant ses ressources (« ... Spain still clung to the antiquated notion that the fact of the Pacific Ocean's having been first seen by a Spaniard gave his Government a right to all of the lands of the continent which were washed by it. This fact, (...), was sufficient to convince the Spanish mind that Spain had a valid title to the whole of the western coast of both Americas. On the other hand, England had long been acting on the now universally accepted principle that mere discovery is an insufficient title, and that land anywhere on the globe not controlled by any civilized nation belongs to that nation which first occupied and develops it... » (*Op. cit.*, pp. 284-285).

⁷⁵⁶ Voir *supra*, l'intervention du secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Louis XV, CHOISEUL, dans le conflit anglo-espagnol des îles Falkland (Partie I-Titre I-Chap. I-Sect. II).

⁷⁵⁷ Cette crainte est manifeste dans une lettre comminatoire que l'ambassadeur espagnol, Fernan NUNEZ, adresse à MONTMORIN, le 16 juin 1790. Pour l'occasion, le diplomate ne sacrifiera pas à l'usage habituel de la langue de bois : « L'accomplissement prompt et exact du Traité signé à Paris le 15 août 1761 sous le titre de Pacte de Famille, devient donc un préliminaire indispensable pour pouvoir traiter avec succès...le Roi mon maître m'ordonne de demander expressément ce que la France pourra faire dans la circonstance actuelle pour venir au secours de l'Espagne....S. M. C. désire que les armements ainsi que toutes les autres mesures convenables pour remplir et réaliser en entier ces engagements sacrés soient mises incessamment en exécution. Elle me charge d'ajouter encore, que l'état actuel de cette affaire imprévue exige une détermination très prompte, et que les mesures que la Cour de France prendra pour venir à son secours soient si actives, si claires et si positives qu'elles évitent jusqu'au moindre sujet de méfiance (...) » (*in Le Moniteur*, n° 215, 3 août 1790, p. 290, colonnes 1 et 2).

⁷⁵⁸ ITAMAR (O.-I.), *Op. cit.*, p. 136.

⁷⁵⁹ AE, « Lettre du 14 mai 1790 au président de l'Assemblée constituante », *CP, Espagne*, vol. 628, f° 391-392.

⁷⁶⁰ SOREL (A.), *L'Europe et la Révolution française*, Tome II, Paris 1885-1904, p. 85.

⁷⁶¹ ITAMAR (O.-I.), *Op. cit.*, p. 136.

dernière se saisit alors « de la question de fait pour poser la question de droit »⁷⁶² : Louis XVI peut-il sans l'assentiment des députés engager la France sur la scène politique extérieure ? La réponse à cette question implique, dans le contexte particulier de l'affaire de la *Nootka Sund*, que les députés se prononcent préalablement sur la permanence des engagements « familiaux » conclus sous l'Ancien Régime : à quel titre, le « pacte entre parents » auquel se réfère l'Espagne peut-il encore engager la Nation ?

333. Sur la proposition d'Alexandre De LAMETH, les constituants décident de porter l'essentiel de leurs discussions sur le terrain de la politique intérieure.

2. La portée constituante de l'affaire de la *Nootka Sund* : la fin du monopole du Pouvoir exécutif en matière internationale

334. Les débats sur l'intervention de la France dans la résolution du contentieux anglo-espagnol s'engagent devant la Constituante le 15 mai 1790. Sous couvert de défendre le bien-fondé des prétentions de Madrid et de Londres, les idéologies s'affrontent. On invoque dans un camp l'« honneur » de la nation⁷⁶³, la « reconnaissance » que la France doit à l'Espagne pour l'aide apportée durant la révolution américaine⁷⁶⁴. On loue, dans l'autre, les réformes libérales du gouvernement britannique. Ce dernier argument flatte l'égo révolutionnaire avant que l'Assemblée ne se rappelle, qu'outre Manche, les pouvoirs de guerre et de paix sont encore l'apanage de la Royauté⁷⁶⁵. Le débat se recentre, alors, sur le sort de Louis XVI. Le député BARNAVE, membre du Comité diplomatique⁷⁶⁶, propose à ses pairs de rompre avec la tradition monarchique en transférant les pouvoirs diplomatiques de l'Exécutif à l'Assemblée. Son projet divise les députés⁷⁶⁷. La crise économique et surtout, l'équilibre des forces armées en présence⁷⁶⁸ les conduisent à faire droit à la demande espagnole: l'opposabilité du « Pacte de Famille » est reconnue par la majorité des parlementaires qui la

⁷⁶² ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 81.

⁷⁶³ Tel serait, notamment, un argument développé par DUPONT De NEMOURS [*in* MANNING (W. R.), *Op. cit.*, p. 425].

⁷⁶⁴ MANNING (W. R.), *Op. cit.*, p. 426.

⁷⁶⁵ FOUCRIER (A.), *Op. cit.*, p. 23. L'argument manque de force, ce reproche étant également opposable au cousin espagnol de Louis XVI.

⁷⁶⁶ Outre Antoine BARNAVE et Honoré-Gabriel RIQUETTI, comte de MIRABEAU qui le préside dès sa création le 1^{er} août 1790, le Comité diplomatique est également composé de Emmanuel FRETEAU De SAINT-JUST, Louis de LOMONT D'HARAUCOURT, Duc du CHATELET, Jacques de MENOUE De BOUSSAY.

⁷⁶⁷ MANNING (W. R.), *Op. cit.*, p. 427.

⁷⁶⁸ Dans une lettre adressée d'Angleterre et publiée le lundi 17 mai 1790 dans le *Moniteur*, un observateur averti dénombre 64 vaisseaux français et autant pour l'Espagne, contre 128 pour l'Angleterre (*in Réimpression de l'Ancien Moniteur*, Tome IV, Plon Frères, Paris, 1847, p. 377). L'équilibre s'apprécie également en termes économiques, l'archevêque d'Aix, DE BOISGELIN, rappelant à l'Assemblée lors d'une séance le 21 mai, que « l'Espagne est notre alliée ; ses colonies sont nos remparts ; ses intérêts sont les nôtres » [*in AP*, vol. XV, p. 565 ; cité *in* FOUCRIER (A.), *Op. cit.*, p. 23].

rebaptise pour la circonstance « Pacte de la nation » (*national compact*)⁷⁶⁹. L'ambiguïté de la solution française a divisé, *a posteriori*, la doctrine spécialisée.

335. Pour certains observateurs avertis, l'appui de la France à l'Espagne ne peut signifier qu'une chose : la « guerre imminente » avec l'Angleterre⁷⁷⁰. Pour d'autres, tant l'Exécutif que l'Assemblée veut éviter à tout prix d'engager le pays dans un conflit armé qu'il n'aurait pas les moyens financiers ni humains de gagner⁷⁷¹. Le contenu du rapport présenté par MIRABEAU à l'Assemblée, le 25 août 1790 sur l'opposabilité du Pacte de Famille tend à corroborer la seconde analyse⁷⁷².

336. Afin de gagner les faveurs des députés, le porte-parole du Comité diplomatique entame son discours en transposant l'idéal révolutionnaire dans le litige anglo-espagnol : « Le territoire que se disputent [les] puissances [britanniques et espagnoles] n'appartient ni à l'une ni à l'autre : il est incontestablement aux peuples indépendants que la nature y a fait naître ». A cet instant, MIRABEAU se prend à rêver : « [i]l n'est pas loin de nous peut-être ce moment où la liberté, régnant sans rivale sur les deux mondes, réalisera le vœu de la philosophie, absoudra l'espèce humaine du crime de la guerre et proclamera la paix universelle ; (...) mais avouons-le à regret, ces considérations, toutes puissantes qu'elles sont, ne peuvent seules, dans ce moment, déterminer notre conduite (...) »⁷⁷³. De l'avis majoritaire du Comité diplomatique, le contexte géopolitique et notamment, le fragile *principe de l'équilibre* qui fonde les relations internationales depuis l'Ancien Régime est une donnée que ne doit pas sous-estimer l'Assemblée constituante : « [I]e désir et le besoin de la paix, l'espérance presque certaine qu'elle ne sera pas troublée, les principes de notre Constitution nouvelle,

⁷⁶⁹ MANNING (W.R.), *Op. cit.*, p. 426.

⁷⁷⁰ ITAMAR (O.-I.), *Op. cit.*, p. 135.

⁷⁷¹ La crainte est surtout perceptible du côté de Louis XVI. Comptant sur le fait que la crise anglo-espagnole se résolve d'elle-même avec le temps, il tardera à informer l'Assemblée nationale de la demande de soutien que son cousin, le roi Carlos IV lui avait formellement adressée début juin. Il appréhendait fortement la réaction des députés, si l'on en croit William MANNING [*in* « *The Nootka Sound controversy* », p. 424]. Ce n'est que le 2 août, soit près de six semaines après la requête espagnole, qu'il se résolu, par la voix de son ministre MONTMORIN, à transmettre la lettre de l'ambassadeur espagnol Fernan NUNEZ à l'Assemblée [Voir AP, vol. XVII, pp. 503-504 ; cité *in* FOUCRIER (A.), *Op. cit.*, p. 24], laquelle la communiqua pour étude au Comité diplomatique créé à cet effet le 1^{er} août. Mais, peu avant que MIRABEAU ne présente son rapport à l'Assemblée, le 25 août, celle-ci se verra communiquer des déclarations des Gouvernements britanniques et espagnols donnant l'espoir d'une résolution rapide et pacifique du conflit. Embellie vite éclipsée puisque dès le 6 août des troubles éclatèrent à Brest, mettant en cause les relations diplomatique franco-britanniques [Voir notamment BLUE (G. V.), « Anglo-French Diplomacy During the Critical Period of The Nootka Sound Controversy », *in Pacific Historical Review*, 1937, pp. 162-179]. Ces derniers heurts serviront le discours de MIRABEAU et inciteront les derniers récalcitrants au sein de l'Assemblée à prendre fait et cause pour l'Espagne.

⁷⁷² L'analyse de M. William MANNING semble également remporter les suffrages des historiens contemporains (lire notamment en ce sens l'article d'Annick FOUCRIER, *Op. cit.*, pp. 17-30 ; notamment pp. 7 à 12).

⁷⁷³ *In Le Moniteur*, n° 238, 26 août 1790, pp. 480-483. Lire également MANNING (W. R.), *Op. cit.*, p. 426.

nous ont seul guidés dans l'examen de cette importante question (...) ⁷⁷⁴, affirme ainsi l' « Orateur du Peuple ». Le doute n'est donc plus permis sur le positionnement de la France par rapport à la résolution du conflit hispano-britannique et plus généralement, par rapport à l'infléchissement de sa politique réactionnaire : « la France doit changer ses principes politiques, mais déclare t-il, cela ne peut se faire de manière soudaine. Elle ne peut pas demeurer isolée du monde. La suspension de l'application des traités serait périlleux, insista t-il. Tous les traités conclus par le Roi doit être respectés par la nation jusqu'à ce qu'ils aient été abrogés ou modifiés » ⁷⁷⁵. Pour toutes ces raisons, MIRABEAU décide d'appuyer la demande de Louis XVI de porter l'armement à trente vaisseaux ⁷⁷⁶. Le député se montre plus convaincant que le ministre des Affaires étrangères : après d'âpres discussions, l'Assemblée autorise le roi à armer quarante-cinq vaisseaux de ligne, par un décret en date du 26 août ⁷⁷⁷. L'effervescence que suscite l'engagement français au sein des chancelleries européennes ramène le comte de MONTMORIN au cœur de l'action politique.

337. Le 1^{er} septembre, l'Assemblée ordonne au ministre français des Affaires étrangères de notifier à l'ambassadeur espagnol Fernan NUNEZ le texte du décret qu'elle vient de voter à l'unanimité ⁷⁷⁸. Londres en prend connaissance dans le même temps et s'alarme du soutien inconditionnel que Versailles porte, apparemment, à l'Espagne ⁷⁷⁹. Le 4 septembre, l'ambassadeur britannique à Versailles adresse un mémoire à MONTMORIN dans lequel il le somme de s'expliquer sur le réarmement voté par l'Assemblée ⁷⁸⁰. La réponse apaisante que le ministre lui adresse se fait l'écho d'un stratagème dilatoire mis au point par le Comité diplomatique pour ménager les susceptibilités espagnoles et britanniques, celui-là même que l'Assemblée a retranscrit dans le décret précité du 26 août. Reprenant les grandes lignes du

⁷⁷⁴ Cité in ITAMAR (O.-I.), *Op. cit.*, note (50), p. 141.

⁷⁷⁵ Les propos de MIRABEAU sont rapportés au style indirect par William MANNING (*in The Nootka Sound Controversy, Op. cit.*, p. 426).

⁷⁷⁶ En l'espèce, le poids reconnu par le député à la proposition de Louis XVI est tout à fait justifié au plan juridique. En effet, les pouvoirs diplomatiques du Roi avaient été formellement arrêtés par un premier décret constitutionnel adopté les 21 et 22 mai 1790, soit au début de l'affaire de la *Nootka Sund*. Ce texte fixait les principes d'une répartition des pouvoirs de paix et de guerre entre l'Exécutif et l'Assemblée. On avait, ainsi, convenu que le premier les exerce en fait et que la seconde les possède en droit. Plus précisément, le droit de faire la guerre fut attribué à la nation, la déclaration de guerre par l'Assemblée ne pouvant intervenir qu'après une proposition formelle du Roi, de sorte que les deux pouvoirs ne pouvaient rien faire l'un sans l'autre. Même en cas de circonstances exceptionnelles matérialisées, selon le décret, dans le « cas d'hostilités imminentes ou commencées, d'un allié à soutenir, d'un droit à conserver par la force des armes », le pouvoir exécutif était « tenu d'en donner, sans aucun délai, la notification au Corps législatif » (art. 3) et ce dernier pouvait, en cas d'interprétation abusive, poursuivre les ministres responsables comme « criminels de lèse-nation » (art. 4) et même requérir la cessation des hostilités (art. 5).

⁷⁷⁷ *Le Moniteur* n° 239, 27 août 1790, p. 490, colonne 2.

⁷⁷⁸ M.A.E., *Correspondance politique (CP), Espagne*, Vol. 629, f°235 r°. Lire également FOUCRIER (A.), *Op. cit.*, p. 25.

⁷⁷⁹ Suite à la décision de l'Assemblée, l'ambassadeur britannique à Paris, GOWER, ne manqua d'exprimer sa surprise à MONTMORIN. Apparemment, Londres doutait fortement des capacités de la France à pouvoir financer l'armement requis par l'Espagne [*in* MANNING (W. R.), *Op. cit.*, pp. 429-430].

⁷⁸⁰ *Op. cit.*, p. 430.

rapport de MIRABEAU, ce texte préconise le soutien à l'Espagne mais il pose, également, de nouvelles conditions à l'entrée en guerre de la France. Or, en l'espèce, elles ont pour effet de neutraliser l'obligation d'assistance imposée par le Pacte de la Nation. Que prévoit exactement ce décret?

338. Sous couvert d'adapter l'alliance monarchique visée par le Pacte de Famille au nouveau cadre révolutionnaire, le décret voté au mois d'août impose désormais à Louis XVI « de faire connaître à S. M. Catholique que la nation française, en prenant toutes les mesures propres à maintenir la paix, observera les engagements défensifs et commerciaux que son gouvernement a précédemment contracté avec l'Espagne »⁷⁸¹. Ainsi donc, la transformation du Pacte de Famille en *traité de la nation* officialise, en matière militaire, le rétablissement de la stratégie capétienne. Concrètement, l'effectivité du réarmement promis à l'Espagne suppose l'existence d'une attaque préalable de la France par l'armada britannique ce qui revient finalement à laisser la Grande-Bretagne l'opportunité d'une participation française au conflit qui l'oppose à l'Espagne. Soufflant le chaud et le froid au mépris des règles les plus élémentaires de la courtoisie internationale, la France se rend, en l'espèce, coupable d'estoppel. On peut, à cet égard, s'interroger sur la bonne foi témoignée par l'Assemblée à l'égard de l'Espagne : a-t-elle conscience que les modifications apportées *a posteriori* au contenu du traité d'alliance neutralisent son application dans le cadre du litige hispano-britannique ? Le noyautage du Comité diplomatique par deux hommes de confiance du Premier ministre britannique PITT secrètement dépêchés en France pour faire annuler ledit Pacte, inciterait à répondre par l'affirmative⁷⁸². Par-delà cet énième manquement de la France à la parole donnée, l'Histoire retiendra surtout la convergence des vues politiques des députés et de Louis XVI.

339. Ni l'Assemblée, ni le Roi ne souhaitent, en effet, provoquer une course à l'armement de part et d'autre des Pyrénées et de la Manche⁷⁸³. En proposant de minimiser et de différer l'envoi de troupes aux côtés de l'Espagne, la France compte sur le facteur temps pour amener

⁷⁸¹ Ce décret prévoit également que « le roi sera prié de faire immédiatement négocier avec les ministres de S. M. Catholique, à l'effet de resserrer, et perpétuer par un traité, des liens utiles aux deux nations, et de fixer avec précision et clarté toute stipulation qui ne serait pas entièrement conforme aux vues de la paix générale et aux principes de justice, qui seront à jamais la politique des Français. Au surplus, l'Assemblée nationale, prenant en considération les armements des différentes nations de l'Europe, leur accroissement progressif, la sûreté des colonies françaises et du commerce national ; Décrète que le roi sera prié de donner des ordres pour que les escadres françaises en commission puissent être portées à 45 vaisseaux de ligne, avec un nombre proportionné des frégates et autres bâtiments » (*in Le Moniteur*, 27 août 1790, n° 279, p. 490, colonne 2).

⁷⁸² ITAMAR (O.-I.), *Op. cit.*, p. 140.

⁷⁸³ Il semblerait que même avec l'appui militaire de la France, les forces espagnoles n'auraient pas fait le poids face à l'armada britannique. « Dans le domaine international, nous précise M. ITAMAR, l'Angleterre était considérée comme un ennemi redoutable », et cette réalité n'avait pas échappé à la Cour de Versailles (*Op. cit.*, p. 141).

les Parties à régler à l'amiable leur litige. Telle semble être la stratégie que soumet MONTMORIN au Gouvernement espagnol qui doute de plus en plus de la bonne foi de la France. Dans sa lettre adressée à l'ambassadeur Fernan NUNEZ, le 1^{er} septembre, le ministre réitère sur le soutien inconditionnel de Louis XVI envers le royaume d'Espagne. Si trente vaisseaux seulement – au lieu des quarante-cinq annoncés – sont mis dans l'immédiat à la disposition de l'Espagne, assure t-il, c'est uniquement pour éviter que la Grande-Bretagne n'interprète l'intervention française comme une marque d'hostilité. Ainsi, le ministre informe t-il Madrid du souhait du Roi de France de voir rapidement et pacifiquement résolu le litige qui oppose son cousin à l'Angleterre⁷⁸⁴. L'Espagne et la Grande-Bretagne suivront Louis XVI sur la voie de la réconciliation⁷⁸⁵ mais la France n'en tirera aucun bénéfice. Bien au contraire, non comptant de perdre sa plus ancienne alliée, elle rapprochera cette dernière de sa plus ancienne rivale.⁷⁸⁶

340. La trame historique de l'affaire de la *Nootka Sund* ayant été exposée et « la question de fait » évoquée dans l'introduction s'étant finalement nouée au seul détriment de la diplomatie française, il reste à envisager de quelle manière elle a pu peser sur la résolution de la « question de droit » portant sur le devenir des pouvoirs de guerre et de paix de l'Exécutif français. Sans aller jusqu'à prétendre avec l'historien William MANNING que l'affaire de la *Nootka Sund* aurait pu « changer le cours de la Révolution française »⁷⁸⁷, on ne peut douter de l'impact significatif de cette espèce sur le sort de la Royauté. Plus délicate, en revanche, demeure l'appréciation de ses effets sur la gestion des Affaires étrangères. La cause de ce malaise semble à première vue évidente : pas plus que le « décret constitutionnel »⁷⁸⁸ du 26 août 1790 que les débats passionnés qui ont précédés son adoption, n'attribuent de responsabilités particulières au ministère des Relations extérieures. Car, l'essentiel des

⁷⁸⁴ Propos rapportés au style indirect par MANNING (W. R.), *Op. cit.*, p. 428.

⁷⁸⁵ Répondant aux vœux de la France, l'Espagne et l'Angleterre parvinrent à vider pacifiquement le contentieux qui les opposait. Par la convention de la *Nootka Sund* du 28 octobre 1790, le gouvernement espagnol concéda exclusivement aux navires britanniques un droit d'accès et de commerce à Nootka et sur la côte au nord des possessions espagnoles [sur les controverses découlant de l'interprétation de certaines clauses de l'accord, lire FOUCRIER (A.), *Op. cit.*, p. 26 ; lire également MANNING (W. R.), *Op. cit.*, p. 455.

⁷⁸⁶ Le décret du 26 août 1790 permet au gouvernement britannique de renouer avec la stratégie de sape amorcée sous le règne de Louis XVI : non comptant d'avoir obtenu le désarmement de l'Espagne, il a accentué la vulnérabilité de la France sur la scène extérieure, en l'amenant à neutraliser le « Pacte de Famille ». L'opinion publique française semble, elle-même, dépassée par les événements. Ainsi, lorsqu'elle apprend la signature de la paix entre l'Angleterre et l'Espagne, une semaine après la conclusion de l'accord de la *Nootka Sund*, elle est, dit-on, « surpris[e] » mais surtout, ils se sentent « trahis et abandonnés par leur alliée ». Le peuple espagnol partage le même antagonisme [FOUCRIER (A.), *Op. cit.*, p. 26].

⁷⁸⁷ MANNING (W. R.), *Op. cit.*, p. 285.

⁷⁸⁸ LENTZ (T.), « De l'expansionnisme révolutionnaire au système continental (1789-1815) », *Op. cit.*, p. 415.

travaux constituant porte, dans le domaine international, sur la désacralisation des pouvoirs de guerre et de paix du Roi⁷⁸⁹.

341. Outre la renonciation aux guerres de conquête, les décrets révolutionnaires organisent la subordination de l'autorité royale à la volonté suprême de la Nation – et donc de l'Assemblée. Cette hiérarchie de principe sera instrumentalisée par la Constitution du 14 septembre 1791. Dans la continuité du décret du 22 mai 1790⁷⁹⁰, son chapitre III prévoit, ainsi, que la déclaration de guerre, la ratification des traités et la fixation annuelle « du nombre d'hommes et de vaisseaux dont les armées de terre et de mer seront composées » relèvent de la compétence législative⁷⁹¹. Les prérogatives internationales du Roi apparaissent, pourtant, étendues : nomination des ministres et des ambassadeurs, commandement des armées, signature des traités, droit de veto. Le pouvoir constituant est allé jusqu'à lui reconnaître formellement un droit exclusif à entretenir « des relations politiques au dehors, [à] conduire des négociations, faire des préparatifs de guerre proportionnés »⁷⁹². L'autonomie d'action que cette disposition reconnaît au Roi en matière internationale défendrait, donc, de l'interpréter comme un « pouvoir commis ». Selon le Professeur ZOLLER, c'est là une innovation remarquable dans la mesure où « sous le rapport représentatif, le roi était placé sur la même ligne que l'Assemblée des députés »⁷⁹³. Mais, entre ce que la lettre constitutionnelle consacre et la réalité politique indexée par l'idéologie révolutionnaire, il y a un fossé qui justifie, en pratique, le fait que chacune des compétences du Roi soit « annihilée par un droit plus fort donné à l'Assemblée »⁷⁹⁴. Des circonstances particulières de l'épisode de la *Nootka Sund*, le Constituant français a donc tiré les leçons suivantes : désormais, face à un cas d'hostilités imminentes ou commencées, ou dans l'hypothèse d'une demande de soutien émanant d'un allié, le Roi doit en donner la notification à l'Assemblée, sans aucun délai. Ce verrouillage de l'action constitutionnelle du Roi sur la scène extérieure montre finalement les limites de la stratégie de continuité que les révolutionnaires entendaient privilégier dans le contexte émergent de la Révolution.

⁷⁸⁹ Sur la sacralité des prérogatives internationales du Roi, lire notamment CORNETTE (J.), *Le Roi de guerre. Essai sur la souveraineté dans la France du Grand siècle*, Payot, 2000, pp. 215-229.

⁷⁹⁰ Le décret du 22 mai 1790 a consacré le principe d'une répartition des tâches en matière de politique étrangère qui a longtemps divisé la doctrine constitutionnaliste [le Professeur Michel TROPER se fait l'écho de ces querelles doctrinales dans sa thèse (*La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, L.G.D.J., 1980, pp. 36-37) ; elles seraient transcendées, au final, par la théorie du Professeur Raymond CARRE de MALBERG qui, pour étayer la thèse de la spécialisation des organes en matière de relations extérieures, retient pour critère la nature des actes juridiques (*Op. cit.*, pp. 37-38)].

⁷⁹¹ Titre III, Chap. III, Sect. Première, Art. 1 et 2.

⁷⁹² Chap. IV, Section III, Art. 1.

⁷⁹³ ZOLLER (E.), *Op. cit.*, pp. 31-32; dans le même sens, lire CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, Tome II, Sirey, 1922, p. 268, §. 365.

⁷⁹⁴ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 408.

342. L'immixtion officielle de l'Assemblée dans le domaine des relations extérieures passe ainsi, et à partir de 1790, pour être la première pierre à l'œuvre de modernisation d'une tradition monarchique dont l'invocabilité échappe totalement à celui qui est spécifiquement chargé de son instrumentalisation. Cet état de fait n'a pas découragé les observateurs avertis, de voir dans l'activisme du comte de MONTMORIN, les prémices de la politisation de ses attributions diplomatiques « au détriment de son rôle administratif »⁷⁹⁵. Or, l'appréciation de l'autonomie constitutionnelle du ministre conduit à tempérer cette affirmation.

B) La politisation relative du rôle diplomatique du ministre des Affaires étrangères

343. Ejecté du piédestal sur lequel les théoriciens de la monarchie absolue l'avaient placé, le Roi de France est devenu à la faveur du transfert de la souveraineté de l'État à la Nation, le « Roi des Français »⁷⁹⁶. Ce nouveau statut constitutionnel marque la fin du monopole princier, principe qui fondait et organisait les relations extérieures de la France des Temps Modernes. A cet égard, Frédéric MASSON a déduit de l'affaiblissement de la stature politique du Roi une responsabilité particulièrement lourde pour le ministre des Affaires étrangères : « S'il ne conduisait pas le Roi et la France, précise-t-il, s'il se laissait aller à suivre tranquillement la route que traçaient les bureaux, à exécuter fidèlement les ordres qu'inspiraient au Roi ces coteries de Cour perpétuellement divisées, il n'y avait plus de politique étrangère, plus de ministère politique, et graduellement, de ces sommets où l'avaient placée la politique du grand Roi, où, l'avait consolidée la sagesse de VERGENNES, la France descendait jusqu'au mépris de l'Europe et en arrivait par suite à mépriser elle-même son propre Gouvernement »⁷⁹⁷. Selon Frédéric MASSON, la politique extérieure de la France ne peut souffrir l'absence d'une direction exécutive, de sorte que la carence volontaire ou non du Roi emporterait pour le ministre des Affaires étrangères l'obligation d'assurer la continuité des relations internationales de la France. Ce serait, donc, sous couvert de garantir la pérennisation de la politique étrangère de la France et sa représentation diplomatique que la revalorisation du rôle politique du ministre se justifierait.

⁷⁹⁵ OUTREY (M.), « Histoire et principes de l'administration française des Affaires étrangères (2) », *Op. cit.*, p. 497.

⁷⁹⁶ Titre III, Chap. 2, Sect. Première, Art. 2, Constitution de 1791.

⁷⁹⁷ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 4.

344. Dans cette optique, la posture de retrait privilégiée par Louis XVI durant l'affaire de la *Nootka Sund*⁷⁹⁸ aménage durant la période constituante, un temps de crise particulièrement propice à l'épanouissement du rôle politique du ministre des Affaires étrangères. On comprend mieux, alors, pourquoi le bilan mitigé de la politique de conciliation menée par le comte de MONTMORIN entre mai et août 1790, lui a valu, en doctrine, des commentaires particulièrement enthousiastes. A l'époque contemporaine, un diplomate a admis que « le principe de la responsabilité des ministres devant l'Assemblée qui, (...) a commencé à s'affirmer dès la Constituante, notamment par la création d'un comité diplomatique permanent, a considérablement accru le rôle politique du ministre des Affaires étrangères au détriment de ses fonctions proprement administratives »⁷⁹⁹. Cette interprétation est loin d'être convaincante du point de vue juridique. Parce que cette assertion n'est corroborée ni par la pratique et ni par l'oeuvre de la Constituante, elle confinerait davantage en un anachronisme qu'en une analyse progressiste du rôle du « ministre citoyen ».

345. De manière incidente, l'affaire de la *Nootka Sund* a conféré au ministre des Relations extérieures une plus grande visibilité sur les scènes politiques française et européenne (1). Le droit constitutionnel révolutionnaire défend, toutefois, d'en déduire l'affirmation d'une responsabilité politique qui serait propre à autonomiser les prérogatives diplomatiques du ministre des Affaires étrangères. Si l'on part, en effet, du postulat selon lequel le texte de 1791 est la consécration constitutionnelle de la résolution diplomatique du contentieux anglo-espagnol, force est de constater qu'il dénie, *a posteriori*, toute existence propre au ministre des Affaires étrangères⁸⁰⁰ – ainsi qu'à ses homologues – au sein du

⁷⁹⁸ On l'a déduite de la confrontation de l'action de Louis XVI durant le déroulement de l'affaire de la *Nootka Sund* et de la pratique constitutionnelle entérinée en 1791. Le fait que la première Constitution française autorise expressément le Roi à « se rendre au lieu des séances du Corps législatif » (Titre III, Chap. III, Sect. IV, Art. 6) tend à établir *a posteriori* la possibilité qui était offerte à Louis XVI de venir s'exprimer devant l'Assemblée constituante entre mai et août 1790. Contrairement à la tradition républicaine, il semble ainsi que la pratique révolutionnaire avait opté, au plan institutionnel, pour une interprétation souple du principe de la séparation des pouvoirs en permettant, notamment, au Roi de « faire l'ouverture de la session » du Corps législatif (Titre III, Chap. III, Sect. IV, art. 1). Toutefois, les documents que nous avons consultés se rapportant directement ou indirectement au règlement constitutionnel du contentieux anglo-espagnol, semblent indiquer que le Roi ne s'est jamais présenté en personne devant l'Assemblée constituante pour défendre sa décision de donner un plein effet au Pacte de Famille en aidant l'Espagne. Il en a toujours délégué le soin, soit au ministre des Affaires étrangères MONTMORIN, soit au député MIRABEAU qui lui a conservé son estime et son soutien jusqu'à sa mort. A ce titre, parce qu'elle est à l'initiative du Roi, cette posture de retrait n'est pas un effet du rapport de subordination organisé par la Constitution entre le Roi et la Nation, mais témoigne davantage du recul que Louis XVI souhaitait conserver vis-à-vis de la nouvelle gouvernance politique.

⁷⁹⁹ OUTREY (A.), « Histoire et principes des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, p. 497.

⁸⁰⁰ Le texte consacre, en revanche, une section aux relations extérieures » (Chap. IV-Sect. III). Il est significatif que les trois articles qui la composent ne mentionnent que l'action extérieure du « Roi des Français » agissant « au nom de la Nation » (art. 2). Nulle part, il n'est fait mention du ministre des Affaires étrangères, y compris dans l'article unique du Titre VI intitulé « Des rapports de la Nation française avec les Nations étrangères ». En l'espèce, c'est la Nation et la Loi qui sont identifiées, en des termes généraux, comme les pierres angulaires des relations avec les ressortissants « étrangers établis ou non en France » ainsi que les « Puissances étrangères ».

« Gouvernement monarchique ». Le Roi, seul, se voit déléguer la puissance exécutive⁸⁰¹. Dans la continuité de la tradition monarchique, la première Constitution révolutionnaire maintient, donc, le ministre en dehors de la direction de la politique étrangère. A partir du moment où la lettre constitutionnelle et l'esprit révolutionnaire le privent de tout pouvoir décisionnel autonome, on serait même tenté de reconnaître « au ministre citoyen » une ascendance politique moindre que celle que le pouvoir royal concédait, en fait, à ses « Grands ministres ». Cette dernière involution déduite de la pratique juridique conduit à douter du bien-fondé de l'hypothèse selon laquelle « l'activité parlementaire » du comte de MONTMORIN aurait contribué à rompre, dès 1791, « l'équilibre qui existait encore à la fin de l'Ancien Régime entre les attributions administratives du ministre secrétaire d'État aux Affaires étrangères et ses attributions politiques »⁸⁰² (2).

1. Une revalorisation opérée sous le contrôle de l'Assemblée constituante

346. On a soutenu, à l'époque contemporaine, que l'affaire de la *Nootka Sund* avait donné au ministre des Affaires étrangères un avant-goût des potentialités politiques que son rôle d'intermédiaire entre l'Assemblée constituante et le Roi pouvait lui offrir à l'époque moderne. Cette affirmation peut surprendre à une époque où le ministère des Affaires étrangères ne compte pas parmi les départements les plus en vue⁸⁰³. C'est dire, alors, combien la sollicitation de l'arbitrage de la France dans le contentieux anglo-espagnol a été providentielle au comte de MONTMORIN, qui a pu, en moins d'une année, redonner tout son prestige à son administration. Pour autant, peut-on aller jusqu'à affirmer avec Amédée OUTREY que son « activité parlementaire »⁸⁰⁴ en a fait un acteur politique à part entière du jeu diplomatique ? La volonté des révolutionnaires d'inscrire la gestion de la politique étrangère dans la continuité de la pratique antérieure⁸⁰⁵ incite à prendre du recul par rapport à l'affirmation de ce diplomate de la IV^{ème} République.

⁸⁰¹ Titre III, Art. 4 : « Le Gouvernement est monarchique : le Pouvoir exécutif est délégué au roi pour être exercé sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables, de la manière qui sera déterminée ci-après ».

⁸⁰² OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration française des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, p.497.

⁸⁰³ Selon l'historien Frédéric MASSON, le ministère le plus influente et aussi le plus dangereux en 1789 était celui de l'Intérieur. A l'inverse, celui des Affaires étrangères « pouvait passer inaperçu » (*In Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 67).

⁸⁰⁴ OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration française des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, p. 497.

⁸⁰⁵ Dans les mois qui ont suivi la prise de la Bastille, l'Assemblée constituante a fait le choix de maintenir « provisoirement [leurs] fonctions comme par le passé », sous couvert de garantir l'effectivité de la loi, le temps de réorganiser l'administration de l'État [lire en ce sens le décret de l'Assemblée constituante du 20 octobre 1789 « sur les attributions du Conseil du Roi », reproduit in DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil d'État*, Tome I, Éd. A. GUYOT et SCRIBE, 2^e éd., Paris, 1834, p. 52]. On a trouvé trace, également, du respect de la tradition monarchique dans le domaine diplomatique,

347. Dans le domaine spécifique des Affaires étrangères, l'idée de permanence transparait à travers l'éclectisme des fonctions que leur responsable a assumé durant le règlement amiable de l'affaire de la *Nootka Sund*. On se rappelle, en effet, que les usages monarchiques faisaient déjà de la négociation, de l'information et de l'engagement politique les principaux volets de l'action extérieure de l'État. Or, au plan empirique, il a été établi que le comte de MONTMORIN est demeuré étroitement associé à ces activités le temps du règlement diplomatique de la *Nootka Sund*. Pourtant d'un point de vue strictement juridique, les modalités de ses interventions sur la scène politique européenne apparaissent, en 1790, inchangées dans la mesure où elles procèdent toujours d'une délégation des pouvoirs d'action et de représentation du Roi⁸⁰⁶. Malgré tout, une pratique politique innovante imposée à l'ensemble du gouvernement à l'issue d'une réunion des états-généraux en mars 1789 aurait permis, incidemment, d'infléchir la tradition monarchique, à savoir celle imposant aux ministres de rendre compte de leur gestion respective au Roi, mais aussi à l'Assemblée⁸⁰⁷. Dans le domaine spécifique des Affaires étrangères, la mise en place d'une direction politique duale ne peut manquer de menacer le monopole que les usages réservaient jusqu'alors au chef de l'État. Elle met, surtout, à l'épreuve le lien qui unit historiquement son responsable ministériel au Pouvoir exécutif. De fait, le dilemme politique auquel le confronte la division constitutionnelle des tâches arrêtée successivement en mai 1790 puis en 1791, hypothèque les

dans un arrêté adopté par l'Assemblée le 11 décembre 1789, dans lequel elle signifie au ministre des Affaires étrangères ne pas vouloir « porter atteinte par ses décrets à aucune des (...) immunités » des ambassadeurs. Elle réaffirme, à ce titre, la compétence exclusive du pouvoir exécutif pour connaître de toutes questions s'y rapportant [*in* DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil d'État*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 61-62].

⁸⁰⁶ L'historien François DREYFUS rapporte l'existence d'un décret en date du 3 novembre 1789 dans lequel la Constituante rappelle que tous les pouvoirs émanent de la Nation seule. Sur cette base, elle consacre le principe d'une division des pouvoirs législatif et exécutif attribués respectivement à une chambre monocamérale et au Roi entre les mains duquel, il est dit que « le pouvoir exécutif suprême réside exclusivement » (*in* « Le temps des révolutions (1787-1870) », *Op. cit.*, p. 50). Malheureusement, il ne nous a pas été possible de retrouver ce décret qui n'est apparemment pas référencé dans le recueil de Jean-Baptiste DUVERGIER.

⁸⁰⁷ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 279. On a, malgré tout, relevé une tentative désespérée de Louis XVI de conserver la maîtrise sur l'organisation du « Gouvernement monarchique » quelques jours à peine après la prise de la Bastille, sous couvert de « faire régner, entre toutes les parties de l'administration, cet accord d'unité si désirables dans tous les temps, et plus nécessaires encore dans les temps difficiles ». Dans un esprit pratique, il a, ainsi, décrété la fusion du Conseil des dépêches et du Conseil royal des finances et du commerce au sein du Conseil d'État (art. 1^{er}) ; la compétence exclusive du Conseil du Roi pour connaître des « nominations aux charges, emplois ou bénéfiques dans l'église, la magistrature, les affaires étrangères, la guerre, la marine, la finance et la maison du Roi » (art. 2) ; la création d'un « Comité contentieux des départements » chargé de garantir la cohérence d'ensemble du traitement contentieux des affaires rapportées, jusqu'à présent, par les départements au Conseil des dépêches (art. 3). Cette dernière instance est, ainsi, composée de conseillers d'État et de maîtres des requêtes agissant en qualité de rapporteurs (art. 4), [Lire en ce sens, « Le règlement fait par le Roi pour la réunion de ses conseils », du 9 août 1789, reproduit *in* DUVERGIER (J.-B.), *Collection complète des lois, Décrets, Ordonnances, Règlements, Avis du Conseil d'État*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 35-36].

chances du ministre des Affaires étrangères de durer au sein des institutions révolutionnaires plus qu'il ne les multiplie⁸⁰⁸.

348. D'emblée, le fait que « [l]a diplomatie ne se [fasse] plus seulement à Versailles, mais aussi à l'Assemblée et particulièrement à son Comité diplomatique quand ce n'[est] pas dans les sociétés révolutionnaires »⁸⁰⁹ contraint le comte de MONTMORIN à adopter une posture équivoque vis-à-vis du Pouvoir politique. Toutefois, à la différence de la pratique ministérielle antérieure à 1789, la recherche d'appuis au sein de la gouvernance bicéphale vise moins à assouvir des ambitions politiques qu'à se protéger des vicissitudes du Pouvoir⁸¹⁰. Ainsi, l'étiollement de l'autorité de Louis XVI observée dans le cadre de l'affaire de la *Nootka Sund*⁸¹¹ a, semble-t-il, incité le comte de MONTMORIN à préférer le lien d'obédience politique au lien d'allégeance historique.

349. Dans le but de séduire la frange radicale de l'Assemblée, le ministre prend ses distances avec les représentations étrangères des Cours européennes⁸¹². Lors d'une séance, il n'hésite pas à révéler le contenu de dépêches secrètes de l'ambassadeur français à Madrid

⁸⁰⁸ Le zèle dont fait preuve MONTMORIN dans le cadre de l'affaire de la *Nootka Sund* a pu convaincre l'Assemblée de l'utilité de sa fonction, mais il n'a pas suffi à endormir la méfiance de ses membres. Le jour où Louis XVI et sa famille ont été arrêtés à Varennes le 22 juin 1791, l'Assemblée nationale a fait publier une « Adresse » à l'attention des Français. L'institution n'y cache pas l'animosité et la défiance qu'elle ressent à l'égard de l'Exécutif dans son ensemble, ce en dépit des concessions accordées au Gouvernement monarchique en 1790, notamment, en matière internationale: « [l]es décrets sur la guerre et la paix ont ôté au Roi et à ses ministres le droit de sacrifier les peuples aux caprices des cours » [« Bulletin de l'Assemblée nationale » du 22 juin 1790, in *Gazette nationale ou Le Moniteur universel* du 24 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur seul histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat*, Tome VIII, Éd. Henri PLON, 1861, p. 732]. On comprend mieux, dès lors, l'acharnement dont le comte de MONTMORIN a été la cible après le retour du Roi à Paris (Voir *infra*).

⁸⁰⁹ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 332.

⁸¹⁰ Ministre plénipotentiaire à Saint-Petersbourg au moment où éclate la Révolution en 1789, le comte de SEGUR rapporte les tourments politiques qu'endure un comte de MONTMORIN désemparé mais clairvoyant: « De tous les tableaux que l'on m'avait tracés de la révolution, écrit le comte de SÉGUR, celui que me fit ce ministre [MONTMORIN] fut le plus sombre. Cependant, son esprit juste, autant qu'éclairé, sentait très bien la nécessité de terminer nos troubles par une transaction sincère et par un pacte qui contiendrait tous les éléments d'un bon gouvernement représentatif; mais, en même temps, il était persuadé que la violence de plusieurs passions opposées rendaient ce remède impossible. "D'un côté, me dit-il, le peuple, dans sa fougue, paraît ne vouloir qu'une démocratie qui mène à l'anarchie. (...) D'autre part, la Cour, l'aristocratie et ce qui environne le Roi rejettent avec opiniâtreté tout ce qui ne leur montre pas la monarchie telle qu'elle était autrefois. *Vous savez à quel point j'aime le Roi. Il est juste, vertueux, bon; mais sa volonté est privée de force. Il ne sait résister ni à ceux qu'il craint, ni à ceux qu'il aime; je fais de vains efforts pour le déterminer à suivre avec fermeté un plan quelconque. Ah! Croyez-moi, cette funeste lutte entre un parti populaire passionné et un monarque faible finira par nous faire traverser une république.* » [in SEGUR (L.-Ph.), *Mémoires ou Souvenirs et anecdotes par M. le comte de SÉGUR*, Tome III, Arnold LABROUSSE, Bruxelles, 1825, pp. 583-584].

⁸¹¹ On se rappelle, en effet, que si la tradition monarchique qui confère au Roi le pouvoir de représenter la France auprès des puissances étrangères est respectée par les différentes Parties en conflit durant le règlement diplomatique du contentieux territorial – l'essentiel de la correspondance diplomatique est adressée au Roi Louis XVI et/ou au ministre MONTMORIN, mais jamais à l'Assemblée constituante – elle présente un poids relatif lors des séances à l'Assemblée. L'appui de MIRABEAU a été, non seulement, déterminant mais souvent, nécessaires, à l'effectivité des engagements pris par l'Exécutif (Voir *supra*).

⁸¹² BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 332.

perdant, ainsi, la confiance des monarchies européennes et de son propre personnel⁸¹³. Il consolide son image de patriote à l'occasion de soupers auxquels il convie les révolutionnaires les plus populaires, tels que MIRABEAU ou le marquis de LA FAYETTE. Il finit, ainsi, par s'aliéner la Cour de Versailles⁸¹⁴ mais sa stratégie de rapprochement ne tarde pas à se révéler payante puis qu'elle lui permet d'échapper à la disgrâce du gouvernement de NECKER, le 27 octobre 1790⁸¹⁵. Finalement, la stratégie de survie déployée par le comte de MONTMORIN apporte une caution à l'analyse d'Amédée OUTREY. Le ministre des Affaires étrangères donne réellement l'impression d'exploiter la visibilité politique qu'il a acquise, sous la Constituante, en vue de consolider sa place au sein des institutions révolutionnaires⁸¹⁶. Mais, ce que le diplomate de la IV^{ème} République ne dit pas c'est que la compromission politique du ministre n'est qu'apparente. Elle masque un dessein qui va au-delà de la permanence de sa fonction, et même de sa survie personnelle : le comte de MONTMORIN veut « remettre Louis XVI en selle »⁸¹⁷ avec le soutien de MIRABEAU. Sous l'impulsion conjointe du ministre et du tribun, les Affaires étrangères vont devenir, à la fois, l'instrument et l'enjeu d'un complot visant le sommet de l'État.

350. MONTMORIN et MIRABEAU ont une vision modérée du Pouvoir⁸¹⁸. Ils projettent, à cet égard, de « pousser la Constituante à la faute pour remporter les élections qui suivraient l'adoption de la nouvelle constitution, tout en réfrénant les visées réactionnaires du Roi et de son entourage »⁸¹⁹. Cependant, le succès de leur entreprise implique d'avoir la maîtrise totale

⁸¹³ SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 202.

⁸¹⁴ Lire en ce sens la « Lettre de KAUNITZ au comte de MERCY en date du 18 mars 1787 », in *Correspondance secrète avec l'Empereur Joseph II et le prince de KAUNITZ*, Tome II, Imprimerie nationale, Paris, 1901, p. 85.

⁸¹⁵ Le Gouvernement a été renvoyé par le Roi à la demande de l'Assemblée. Ce sont les députés de la gauche qui seraient intervenus pour demander le maintien du comte de MONTMORIN [in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 202].

⁸¹⁶ Ce trait de caractère n'a pas échappé à ses contemporains. La Reine Marie-Antoinette, notamment, le décrit comme « un tout petit homme, (...), aimant le pouvoir » (in « Lettre de KAUNITZ au comte de MERCY » en date du 18 mars 1787, *Op. cit.*, p. 85). De même, un diplomate américain s'est-il risqué, un jour, à demander à MONTMORIN « si le Roi est bien au courant de la duplicité de son ministre actuel », en voulant parler du ministre des Affaires étrangères. Loin de se démonter, l'intéressé lui a « répond[u] affirmativement » [in MORRIS (G.), *Journal de Gouverneur MORRIS, ministre plénipotentiaire des Etats-Unis en France de 1792 à 1794, Pendant les années 1789, 1790, 1791 et 1792*, traduit de l'américain par E. PARISET, Éd. PLON-NOURRIT & C^{IE}, Paris, 1901, p. 284].

⁸¹⁷ LENTZ (T.), « De l'expansionnisme révolutionnaire au système continental 1789-1815 », *Op. cit.*, p. 418.

⁸¹⁸ MIRABEAU entretient une correspondance « quotidienne » avec MONTMORIN depuis décembre 1790. Si l'on en croit l'historien Frédéric MASSON, « ses rapports avec lui [est] de toutes les heures. Rien ne s'est fait que par son conseil » [MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 88]. Dans les notes qu'il adresse à la Cour pour expliquer son projet de sauver la monarchie, MIRABEAU désigne le comte de MONTMORIN comme « la seule personne avec qui des députés puissent et veuillent s'entendre » (in *Correspondance entre le comte de MIRABEAU et le comte de LA MARCK pendant les années 1789, 1790 et 1791*, Recueillie, mise en ordre et publiée par M. Ad. de BACOURT, Tome II, Librairie V^E LE NORMANT, Paris, 1851, p. 469).

⁸¹⁹ LENTZ (T.), « De l'expansionnisme révolutionnaire au système continental 1789-1815 », *Op. cit.*, p. 417. Ce « plan » fut présenté à MONTMORIN sous forme d'un « Aperçu de la situation de la France et des moyens de concilier la liberté publique avec l'autorité royale ». Guy CHAUSSINAND-NOGARET lui consacre une étude particulière in *Mirabeau*, Seuil, 1982, p. 237.

sur la gestion des Affaires étrangères, canal par lequel ils pourront obtenir des soutiens à l'extérieur, et notamment, auprès des nobles émigrés. La création d'un « comité diplomatique » au sein de l'Assemblée, le 1^{er} août 1790 leur en donne l'occasion. MIRABEAU en prend, d'emblée, la direction. Assisté de cinq autres membres, on lui confie la mission d'évaluer les traités existant entre la France et les puissances étrangères⁸²⁰, et plus généralement, de contrôler l'action extérieure de l'Exécutif. A cette occasion il prend connaissance de tensions croissantes avec l'ennemi désigné de la Révolution, à savoir l'Autriche, patrie de l'impopulaire souveraine Marie-Antoinette. La perspective d'une guerre contribuerait à désavouer la politique de paix de l'Assemblée aux yeux du peuple, en même temps qu'elle restaurerait la stature internationale du Roi⁸²¹.

351. Prenant pour prétexte une note adressée à Louis XVI au mois de janvier 1791, dans laquelle l'Empereur Léopold II se plaint du non-respect des termes d'un traité conclu entre la France et le Saint-Empire germanique en 1648⁸²², MONTMORIN demande à l'Assemblée de lui renouveler sa confiance pour tenter de désamorcer au plus vite le conflit. « La nature des affaires dont je suis chargé, affirme-t-il, prête à un grand nombre d'inculpations. Les justifications sont toujours difficiles, souvent impossibles et quelque fois criminelles ; je dis criminelles parce que je regarderais comme telles toutes publications qui, n'ayant pour objet que de disculper le ministre, pourraient compromettre la chose publique. »⁸²³

352. Le 28 janvier, MIRABEAU, prend soin de rassurer l'Assemblée sur l'état des relations extérieures de la France. Il attribue au ministère de MONTMORIN le mérite d'une paix durable avec les puissances européennes. En sa qualité de président du Comité diplomatique, il lui donne officiellement *quitus* de sa gestion. Dans le rapport qu'il adresse en ce sens à l'Assemblée, le tribun ne peut s'empêcher de faire le départ entre le chef irréprochable du ministère des Affaires étrangères d'une part, et son personnel diplomatique

⁸²⁰ Créé dans le contexte de l'affaire de la *Nootka Sund*, on se souvient que c'est le rapport qu'il présenta à l'Assemblée au mois de mai 1790 qui détermina, en grande partie, le sort des pouvoirs de guerre et de paix du Roi. On comprend mieux, à présent, la finalité attachée à la posture ambiguë du tribun qui, sous couvert de démocratiser l'action politique de la France, s'est servi du « Pacte de Famille » pour conserver au Roi l'intégrité de ses prérogatives internationales (Voir *supra*). Malgré tout, ce n'est qu'à partir du 1^{er} juin 1790 que le comte de « MIRABEAU est en rapports constants avec la Cour » [MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 88].

⁸²¹ LENTZ (T.), « De l'expansionnisme révolutionnaire au système continental 1789-1815 », *Op.cit.*, p. 418.

⁸²² Le 14 décembre 1790, l'Empereur autrichien avait déjà cru bon de rappeler à la France et à la demande des princes possessionnés d'Alsace de respecter les droits territoriaux que le traité de Mûnster conférait aux princes possessionnés d'Alsace. En vertu de ce traité, l'Empereur germanique avait cédé à la France sa souveraineté sur l'Alsace, à l'exclusion des fiefs que de nombreux princes allemands avaient conservés dans cette région. Selon les termes du traité, ces possessions demeuraient régies par le droit germanique. En l'espèce, l'intervention de l'Autriche fait suite à la demande d'arbitrage que lui a adressée les princes allemands après que ces derniers eurent refusé une offre d'indemnité de la France.

⁸²³ Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 87-88.

objet de toutes les suspicions, d'autre part. Il gourmande, en particulier, les « hommes qui ne compromettent pas la puissance française par des doutes sur ses succès, qui ne soient pas en quelque sorte étrangers au nouveau langage dont ils doivent être les organes, et qui, soit qu'ils ne connaissent pas la régénération de leur patrie, soit que leurs anciens préjugés combattent leurs devoirs, soit qu'une longue habitude de servir le despotisme ne leur permette pas de s'élever à la hauteur d'un système de liberté ». Ils « ne sont plus que les agents du ministère ou les confidents de l'aristocratie, et non les représentants d'un peuple magnanime », se plaint-il. Pour ces motifs, le député demande et obtient de l'Assemblée la validation de sept nominations nouvelles pour les ambassades les plus influentes⁸²⁴. Discrètement, la cabale ourdie par les comtes de MIRABEAU et de MONTMORIN se structure de l'intérieur. Toutefois, la dégradation incontrôlée des relations diplomatiques de la France va de nouveau attirer l'attention de l'Assemblée sur l'action du ministre des Affaires étrangères. Mais, il peut compter sur le soutien constant de MIRABEAU pour échapper au désaveu parlementaire. Ainsi, le président du Comité diplomatique est-il à ses côtés, le 13 mars, lorsqu'il rassure l'Assemblée des visées pacifistes de Berlin et de Vienne, ainsi que de l'ouverture de négociations militaires avec Berne. C'est, appuie-t-il la proposition de déploiement des troupes le long de la frontière nord dont se plaint Léopold II. De même, MIRABEAU parvient-il à faire avorter des motions mises aux voix contre le système de MONTMORIN, jugé peu probant⁸²⁵. Le triomphe de la Royauté et de la France semble, alors, à portée des factieux. Cependant, la mort de MIRABEAU, le 2 avril 1791 change brutalement la donne, car entre les seules mains de MONTMORIN, « [l]e ministère secret n'est plus qu'un rouage sans utilité »⁸²⁶

353. Le ministre pense, alors, à quitter les affaires. Il donne sa démission à l'Assemblée qui la lui refuse. Les députés trouvent son attitude fuyante autant suspecte qu'inopportune dans le contexte de la crise diplomatique. La disparition de MIRABEAU coïncide, en effet, avec l'ouverture des discussions sur un projet de décret relatif à l'organisation du ministère des Affaires étrangères. Avant même de discuter de son agencement interne et du mode de recrutement de son personnel, les députés ROBESPIERRE et PETION orientent, dès le 6 avril, les débats sur la responsabilité du ministre. MONTMORIN est, alors, la cible désignée des Jacobins. Avant même que le rapporteur du Code pénal ne soumette le projet de décret définissant les délits opposables aux ministres, les députés MENOUE et BUZOT commentent

⁸²⁴ Le 27 mars 1791, les « hommes » de MIRABEAU ont placés à l'ambassade de Rome, de Stockholm, de Venise, de Saint-Petersbourg, de La Haye, de Dresde et de Liège » [Lire LENTZ (T.), « De l'expansionnisme révolutionnaire au système continental 1789-1815 », *Op. cit.*, p. 418].

⁸²⁵ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 88.

⁸²⁶ *Op. cit.*, p. 89.

les dernières nominations d'ambassadeurs par le Roi. Ses choix présenteraient un caractère « absolument antipatriotique »⁸²⁷. BUZOT en attribue la responsabilité au ministre des Affaires étrangères, et estime qu'ils pourraient fonder un renvoi éventuel. Il va, même, jusqu'à proposer à l'Assemblée « qu'elle puisse faire au Roi des représentations contre ceux qui se conduiraient aussi mal que M. de MONTMORIN l'a fait dans cette circonstance »⁸²⁸. Dès le lendemain, le ministre écrit pour justifier ces nominations. Il ne doute pas du patriotisme de son personnel, et ne voit, dans la mise en cause de sa gestion, qu'une vaine manœuvre démagogique⁸²⁹. La sourde colère du ministre est perceptible dans ses écrits : « la tranquillité dont on jouit au dehors, précise t-il à l'Assemblée, lui permet de croire que ses services ne sont pas inutiles à la chose publique, et que son ancien et inviolable attachement au Roi lui fait un devoir de rester auprès de lui tant qu'il lui accordera sa confiance »⁸³⁰. Ces derniers propos témoignent d'une certaine témérité et sonnent presque comme un rappel à la Loi pour les députés : leur volonté de se reconnaître le droit de le renvoyer leur ferait-elle oublier que, selon la tradition constitutionnelle, c'est à Louis XVI qu'il doit rendre des comptes ? Car, quel que soit le degré d'influence que l'Assemblée s'arroge, en pratique, le ministre ne tient son portefeuille que du Roi. Hélas, pour lui, sa foi dans les usages anciens va être sérieusement ébranlée par celui qui est supposé l'incarner. Dès avril 1791, son protecteur projette, en effet, de fuir la France avec le concours des émigrés et des puissances étrangères et... le sacrifice de MONTMORIN.

354. Le 17 avril, Louis XVI tente de quitter les Tuileries, où l'Assemblée le tient reclus avec sa famille, sous couvert d'aller faire ses pâques à Saint-Cloud. Une foule hostile et la garde nationale l'en empêchent aussitôt. Deux jours plus tard, il se rend donc à l'Assemblée où, tout en réaffirmant sa fidélité à la Constitution, il réclame le droit de sortir de Paris. Il n'en faut pas plus pour qu'aussitôt la capitale bruisse des rumeurs les plus folles : « le Roi hors de Paris, toutes les puissances attaqueront par terre et par mer, (...) MONTMORIN donnera sa démission, et qu'il en résultera d'épouvantables désordres »⁸³¹. Pour calmer le peuple, les Jacobins proposent de lui sacrifier le ministre des Affaires étrangères.

⁸²⁷ *Op. cit.*, p. 90. Parmi les sept nominations, c'est surtout celle de BONNE-CARRERE qui est la plus sujette à caution (Voir *Infra*, pour une présentation plus complète de la participation controversée de ce diplomate à la républicanisation des Affaires étrangères sous le ministère DUMOURIEZ).

⁸²⁸ MASSON (F.), *Ibid.*

⁸²⁹ MONTMORIN insiste particulièrement sur l'absence de preuves matérielles attestant de l'antipatriotisme de ses ambassadeurs. Il ne voit dans les critiques de BUZOT et MENOUE que des « déclamations vagues » qui n'ont pour « but que de l'effrayer ». Il souligne, par ailleurs, le fait que « cette dénonciation (...) était depuis longtemps répandue dans les journaux » (*Ibid.*).

⁸³⁰ Cité in MASSON (F.), *Ibid.*

⁸³¹ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 91.

355. Le 19 avril, ROBESPIERRE accuse MONTMORIN et le Comité diplomatique d'avoir couvert des mouvements subversifs à l'étranger⁸³². Le député « affirme l'intelligence des ennemis extérieurs avec ceux du dedans ; il déclare que les ministres sont inactifs, que le Comité diplomatique ne surveille pas MONTMORIN, ne révèle pas les secrets qui importent le plus à la Nation »⁸³³. Le député PETION demande que le Comité diplomatique soit spécialement chargé de surveiller les activités extérieures. MENOUE doute que cette instance « puisse marcher avec un tel ministre »⁸³⁴ qui ne peut escompter de soutien du Roi. Impassible, il observe le démembrement de l'un de ses plus solides bastions. Pire, il prête main forte à l'Assemblée.

356. Le 23 avril, Louis XVI fait rédiger, par le comte de MONTMORIN, une instruction à l'adresse de tous les ambassadeurs de France, dans laquelle il les enjoint de faire l'apologie de la Révolution. Il la présente comme « l'anéantissement d'une foule d'abus accumulés depuis des siècles par l'erreur des peuples ou le pouvoir des ministres qui n'a jamais été le pouvoir des Rois ». Il va juste jusqu'à affirmer que « ceux qui se disent les amis du Roi, sont les ennemis de la royauté », « qu'il est libre, absolument libre, qu'il est entièrement et absolument heureux ». Il ne manque pas, enfin, de saluer la nouvelle Constitution qui, « en assurant la liberté et l'égalité des citoyens, fonde la prospérité nationale sur les bases les plus inébranlables, qui affermit l'autorité royale par les lois, qui prévient par une révolution glorieuse la révolution qu'les abus de l'ancien gouvernement auraient bientôt fait éclater, en causant peut-être la dissolution de l'Empire, enfin qui fera le bonheur du Roi »⁸³⁵. L'Assemblée exulte : « Pour la première fois, commente le député CHABROUD, les maximes sacrées qui énoncent les droits de l'homme entreront dans les mystères de la correspondance diplomatique »⁸³⁶. Il s'en trouve, cependant, des députés pour douter de la réalité de l'adhésion du Roi à la Révolution⁸³⁷. MONTMORIN se charge de les convaincre de

⁸³² ROBESPIERRE et REBWELL, notamment, font référence à un déploiement militaire sollicité par les États de Porrentruy, sur leur sol, en vue de se défendre contre les troupes de l'évêque de Bâle (*Ibid.*). Or, comme il a été précédemment indiqué, les conditions de l'entrée en guerre de la France limitent, depuis 1790, le recours à la force à la seule hypothèse de la défense des intérêts de la France. En l'absence de bases conventionnelles justifiant l'implication des forces armées françaises, ce déploiement serait donc inconstitutionnel.

⁸³³ *Ibid.*

⁸³⁴ *Ibid.*

⁸³⁵ Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 92.

⁸³⁶ Cité in MASSON (F.), *Ibid.* On pourra apprécier l'hypocrisie de Louis XVI en comparant cet éloge avec les reproches qu'il adresse « au sortir de Paris », dans sa « Proclamation aux Français » du 22 juin 1791 (Voir Annexe I, texte 34).

⁸³⁷ Le député MARAT, notamment, n'est pas dupe de la conversion soudaine de Louis XVI : « Comment, dit-il, a-t-il le front de crier à la calomnie contre ceux qui ont dit qu'il n'était pas libre, lui qui est venu cinq jours auparavant s'en plaindre comme un écolier à l'Assemblée nationale ? » Et il conclut : « Quoi donc ? Le cœur des rois se retourne-t-il comme un gant ? » [Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 93]. La presse semble lui donner raison : *Le Moniteur* du 31 mai publie en première page une « correspondance de Francfort, en date du 17 mai 1791 » qui évoque l'envoi de « deux contre-lettres (...) en même temps que la déclaration [du 23 avril], dont on

la sincérité du souverain, quitte à engager sa « responsabilité, [sa] tête et [son] honneur »⁸³⁸. Il faut croire qu'il a, encore, un certain crédit auprès de l'Assemblée qui désavoue ses détracteurs de la veille⁸³⁹. Hélas, pour lui, la belle synergie politique ne fait pas longtemps illusion.

357. Le 21 juin, l'Assemblée apprend avec stupéfaction que « le roi et une partie de sa famille ont été enlevés (...) par les ennemis de la chose publique »⁸⁴⁰. Ils sont, finalement, arrêtés le lendemain à Varennes⁸⁴¹. L'étonnement laisse rapidement place à la colère après que le ministre de la justice LAPORTE ait donné lecture, le jour même, d'une « Proclamation » que Louis XVI lui a adressée un peu avant son départ. Le Roi y dénonce le despotisme de l'Assemblée et les dérives de la Révolution⁸⁴². De fait, la thèse de l'« enlèvement » est bientôt supplantée par celle d'un « grand attentat »⁸⁴³ dans lequel le

a voulu qu'elle annullassent l'effet, et qu'elles ont discréditée entièrement » [in « Politique – Allemagne », *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 31 mai 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française, depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (Mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, Éd. Henri PLON, Paris, 1861, p. 531].

⁸³⁸ Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 94.

⁸³⁹ L'Assemblée menace même de poursuivre *Le Moniteur* avant que celui-ci se résolve à publier en première page, une « réponse à la dénonciation faite par une lettre de M. MONTMORIN, ministre, lue à la séance de l'Assemblée nationale, le mercredi matin, 1^{er} juin, sur l'article Francfort, inséré dans cette feuille, n° 151 ». Son auteur à peine à croire en la bonne foi de MONTMORIN et se félicite même d'avoir contribué à un salutaire « désaveu ministériel » par la publication de la lettre. Il ne peut s'empêcher de mettre en garde l'opinion publique et, à cette occasion, il a une terrible prémonition: « [u]n ministre des Affaires étrangères n'est pas toujours le confident de l'intérieur. Dans tous les cas, même dans la supposition d'un mensonge déjà fort répandu, n'est-ce rien que d'avertir les ministres patriotes, s'ils le sont, que les mécontents abusent en pays étrangers de l'idée qu'on partagerait au château des Tuileries leur fureur et leur abominables desseins ? » [in « Politique », *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 4 juin 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française, depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (Mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 571 ; les italiques sont celles du texte original].

⁸⁴⁰ In *Gazette nationale ou le Moniteur universel* du 22 juin 1791, « Bulletin de l'Assemblée nationale. Présidence de M. Alexandre BEAUHARNAIS », reproduit in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 715].

⁸⁴¹ Sur la fuite rocambolesque du Roi et son arrestation à Varennes lire BERTAUD (J.-P.), *La Révolution française*, Coll. Tempus, Éd. Perrin, 2004, pp. 115-118 ; TACKETT (T.), *Le roi s'enfuit. Varennes et l'origine de la Terreur*, La Découverte, 2004 ; OZOUF (M.), « Varennes », in *Dictionnaire critique de la Révolution française. Evénements*, Flammarion, 1992, pp. 326-340.

⁸⁴² Ce débat a été provoqué par la lecture d'un manifeste que Louis XVI avait laissé derrière lui, après sa fuite. Intitulé « Proclamation du Roi adressée à tous les Français à sa sortie de Paris », il a été transmis par le ministre de la Justice DUPORT-DUTERTRE à l'Assemblée le 24 juin. Le Roi s'y plaint, avec force détails, d'« être prisonnier dans ses propres États » depuis octobre 1789, du fait que « ses soins ont été méconnus et dénaturés » par l'Assemblée qu'il accuse de l'avoir « mis (...) hors de la Constitution en lui refusant le droit de sanctionner les actes constitutionnels (...) » et l'avoir empêcher d'agir « en chef suprême de l'administration du royaume ». En désespoir de cause, Louis XVI interpelle le peuple : « Désiriez-vous que le despotisme des clubs remplaçât la monarchie sous laquelle le royaume a prospéré pendant quatorze ans ? » [Publiée in *Gazette nationale ou Le Moniteur universel* du 22 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, Éd. Henri PLON, *Op. cit.*, pp. 721-722 ; l'intégralité de cette « Proclamation » est également reproduite en Annexe I (texte 34)].

⁸⁴³ Formule extraite d'un projet d'Adresse aux Français du Comité constitutionnel [in *Gazette nationale ou le Moniteur universel*, « Bulletin de l'Assemblée nationale », 24 juin 1791, reproduit *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, Éd. Henri PLON, Paris, 1861, p. 731].

comte de MONTMORIN se trouve être le plus compromis. N'avait-il pas donné, un mois plus tôt, l'assurance de la sincérité du Roi ? N'avait-il pas répondu, sur sa « tête » et sa « responsabilité », de l'obéissance de Louis XVI à la Constitution ? Parmi les nombreux reproches que le souverain adresse à la gouvernance révolutionnaire dans son mémoire du 22 juin, il en ait un qui concerne spécifiquement la gestion des relations extérieures. La virulence du propos dessert la thèse de l'innocence de MONTMORIN : « Quant aux Affaires étrangères, on a accordé au Roi la nomination des ambassadeurs et la conduite des négociations ; on lui a ôté le droit de faire la guerre ; on ne devrait cependant pas soupçonner qu'il la déclarerait de but en blanc. Le droit de faire la paix est d'un tout autre genre. Le Roi ne veut faire qu'un avec la nation ; mais quelle puissance voudra entamer des négociations lorsque le droit de révision sera accordé à l'Assemblée nationale ? Indépendamment du secret nécessaire et impossible à garder dans une Assemblée délibérante, nécessairement publique, on aime encore à ne traiter qu'avec la personne qui peut, sans aucune intervention, passer le contrat (...). »⁸⁴⁴ Cette dernière réalité a, sans doute, justifié le maintien de l'inviolabilité de fonction de Louis XVI, en dépit du caractère factieux de son discours⁸⁴⁵. Se contentant simplement de le suspendre, de la date de son retour à Paris – le 25 juin – jusqu'à l'adoption de la Constitution, l'Assemblée profite du flou juridique dans lequel baigne le statut ministériel pour rappeler à MONTMORIN le poids de ses récents engagements. D'ailleurs, aux yeux des députés, ses absences répétées lors des séances parlementaires de juin 1791 sonneraient presque comme un aveu de culpabilité⁸⁴⁶.

358. Dès l'annonce de la fuite du Roi, l'Assemblée ordonne la mise sous scellés des archives des Affaires étrangères ainsi que des chiffres qu'elles renferment⁸⁴⁷. Les anciens

⁸⁴⁴ *Gazette nationale ou Le Moniteur universel* du 22 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, 1861, p. 722 ; l'intégralité de cette « Proclamation » est également reproduite en Annexe I (texte 34).

⁸⁴⁵ Sur la proposition du député TOULONGEON, l'Assemblée décrète le 22 juin que « [l]a royauté appartient à la Nation ; qu'elle ne doit pas être avilie (...) ». Elle s'engage, à cet égard, « à rendre au caractère du roi le respect qui lui est dû » [*in Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, « Bulletin de l'Assemblée nationale », 24 juin 1791, reproduit in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 734].

⁸⁴⁶ « Tous les ministres sont ici, excepté M. MONTMORIN, fait observer le député BOUSSION, lors de la séance du 22 juin. Je l'incolpe de n'être pas réuni aux ministres patriotes ». Le Garde des Sceaux intervient en faveur de son collègue : « L'hôtel de M. MONTMORIN est fort loin d'ici ; je lui ai expédié un courrier pour l'avertir des nouvelles que l'on vient de recevoir ; il peut être malade, mais encore j'assure qu'il ne tardera pas à être ici. » Il est alors cinq heures de l'après-midi. A l'issue d'une suspension de séance, le ministre des Affaires étrangères se présente le soir même à dix heures et demi (*Ibid.*).

⁸⁴⁷ Sur proposition de FRETEAU la mise sous scellés est adopté sous la forme d'un décret qu'il ne nous a pas été possible de dater avec précision, mais tout porte à croire qu'elle s'analyse en une mesure de rétorsion prise à la suite de la lecture de la « Proclamation aux Français » de Louis XVI lue à la séance du 22 juin : « Il est ordonné au ministre de l'Intérieur de faire établir à l'instant même une forte garde aux dépôts des Affaires étrangères à Paris et aux dépôts des Affaires étrangères, de la Guerre et de la Marine et autres qui sont à Versailles, avec

alliés du ministre lui tournent le dos, la presse de gauche n'hésitant pas à réclamer que sa tête « tombe sous le fer du bourreau »⁸⁴⁸. Le 25 juin, les députés le font « mand[er] (...) à la barre de l'Assemblée nationale, pour s'y rendre compte d'un passeport qu'il a signé le 5 juin courant, et dont le roi était le porteur (...) »⁸⁴⁹. Ils dépêchent auprès de lui le commandant de la garde nationale pour assurer à la fois sa « sûreté et [sa] garde »⁸⁵⁰ car, autour de l'hôtel du ministre, une foule particulièrement remontée l'attend de pied ferme. Les positions à l'Assemblée sont, pour leur part, plus nuancées.

359. Si pour certains, la bonne foi du ministre n'est pas à mettre en cause⁸⁵¹ d'autres, au contraire, s'étonnent que l' « on [puisse] brûler les registres si promptement qu'on ne puisse aujourd'hui trouver un passeport du 5 de ce mois »⁸⁵². On lui reproche, plus exactement, de l'avoir délivré à des tantes du roi, « sous des noms supposés »⁸⁵³. Le comte s'en défend car, dans « ce cas, précise t-il, j'aurais favorisé une évasion ; je leur en ai donné un sous leurs véritables noms », maintient-il⁸⁵⁴. Quatre commissaires sont, alors, spécialement mandatés pour vérifier les dires du ministre. Une perquisition rapide des bureaux des Affaires étrangères suffit à convaincre les députés RONDERER, GOURDAN, CAMUS et MUGUET, de son innocence⁸⁵⁵. Se référant à la copie d'une note adressée, le 5 juin 1791, par un ministre

défense de laisser sortir aucuns papiers ou paquets des lieux où ils se trouvent. Pareils ordres seront exécutés à l'égard du logement qu'habite à Paris le ministre des Affaires étrangères », [reproduit in MASSON (F.), *Op. cit.*, note (1), p. 96].

⁸⁴⁸ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 400. Sur le rôle politique joué par les journalistes de gauche durant la période révolutionnaire lire, CHEVALLIER (J.-J.), *Op. cit.*, pp. 43-44.

⁸⁴⁹ *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, « Bulletin de l'Assemblée nationale », 25 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 741.

⁸⁵⁰ *Ibid.*

⁸⁵¹ C'est notamment le cas du député MUGUET qui a proposé la convocation de MONTMORIN dans le but de lui donner l'opportunité de se justifier : « J'ai pensé, dit-il, que pour éviter tout soupçon, il fallait demander les explications que j'avais bien prévu que M. MONTMORIN donnerait. Tout le monde sait que tous les jours, à la municipalité, on délivre des passeports à des personnes que l'on ne connaît pas ; cela est impossible autrement. Je répète donc que je n'ai eu d'autre motif que d'éloigner tous les soupçons de la malveillance, et de conserver la confiance à ceux qui en ont besoin (*On applaudit*) » [*Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, « Bulletin de l'Assemblée nationale », 25 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 742].

⁸⁵² Cette intervention du député CAMUS est, en l'espèce, autant applaudie que celle du député MUGUET [*Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, « Bulletin de l'Assemblée nationale », 25 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 742].

⁸⁵³ *Ibid.*

⁸⁵⁴ Soit sous le nom de baronne de KORFF [in *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, « Bulletin de l'Assemblée nationale », 25 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 742].

⁸⁵⁵ Dans le rapport qu'il adresse à l'Assemblée, le commissaire RONDERER déclare avoir « vérifié sur les registres des Affaires étrangères le fait des passeports, qui a jeté pendant un moment des soupçons sur la conduite de M. MONTMORIN. M. SIMOLIN, ministre plénipotentiaire de l'impératrice des Russies, avait demandé un passeport pour madame de KORFF et sa famille ; la demande est du 5 juin. M. MONTMORIN ne pouvait se refuser à signer ce passeport. Quelques jours après, madame KORFF écrit une lettre à M. SIMOLIN,

plénipotentiaire au comte de MONTMORIN, dans laquelle il lui demande « de vouloir bien lui accorder deux passeports, dont l'un pour madame la baronne de KORFF, (...); l'autre pour madame la baronne de STERGIEMAN, (...), qui partent par Metz pour Francfort »⁸⁵⁶, l'Assemblée « déclare que la conduite de M. MONTMORIN est irréprochable »⁸⁵⁷. Le soulagement du ministre est de courte durée, car si il a pu échapper à une mise en accusation par l'entremise des modérés, ces derniers ne sont pas parvenus à faire obstacle à la mise sous tutelle de son département. Il s'agit, alors, pour l'Assemblée de faire bonne figure face aux monarchies européennes qui « estiment que la France n'a plus de diplomatie »⁸⁵⁸ depuis l'emprisonnement du Roi en avril 1791.

360. Ainsi, dès le 21 juin, l'Assemblée s'assure, à la demande du député FRETEAU, « que les cours étrangères soient officiellement instruites des événements qui viennent de se passer (...). [Elle] autorise son président à expédier des passeports aux courriers qui vont être expédiés par le ministre des Affaires étrangères, afin qu'ils puissent librement traverser la frontière »⁸⁵⁹. A aucun moment, MONTMORIN ne proteste contre l'ingérence des députés. Dépassé par les événements, on le dit surtout « consterné de la déloyauté (...) de ce Roi en qui il croyait et qui l'a trompé »⁸⁶⁰. Le sentiment est partagé par l'ensemble des Français, à qui l'Assemblée ne tarde pas non plus à s'adresser pour démentir les propos virulents tenus par Louis XVI, la veille de sa fuite.

361. Dans son « Adresse aux Français » adoptée le 22 juin, elle présente le gouvernement représentatif comme un rempart face au « despotisme ministériel » qui guette le pays après la tentative de fuite du Roi: « La nécessité des circonstances, lit-on dans l'Adresse aux Français du 22 juin, a quelque fois déterminé l'Assemblée nationale à se mêler, malgré elle, des affaires d'administration. (...) Les Sociétés des Amis de la Constitution ont soutenu la révolution. Elles sont plus nécessaires que jamais, et l'on ose dire qu'elles gouvernent les

dans laquelle elle lui dit qu'ayant ramassé tous les papiers inutiles pour les brûler avant son départ, elle avait jeté, par mégarde, son certificat au feu. Elle prie M. SIMOLIN de demander un second certificat à M. MONTMORIN. Voilà le fait vérifié sur les pièces citées ci-dessus, trouvées dans les cartons du bureau des Affaires étrangères » [*Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, « Bulletin de l'Assemblée nationale », 25 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 743].

⁸⁵⁶ *Ibid.*

⁸⁵⁷ *Ibid.*

⁸⁵⁸ SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 202.

⁸⁵⁹ In « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 21 juin 1791, in *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 22 juin 1791, in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-Novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 728.

⁸⁶⁰ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 97.

corps administratifs et l'empire, comme si c'étaient des corps délibérants ! Français, tous les pouvoirs sont organisés, tous les fonctionnaires publics sont à leurs postes ; l'Assemblée nationale veille au salut de l'État (...) »⁸⁶¹. Désireux de faire amende honorable, Louis XVI écrit, le lendemain, aux émigrés un vibrant plaidoyer en faveur de la Révolution, dans lequel il les enjoint de « rentrer dans le sein d'une patrie qui [leur] tend les bras » où « au lieu d'ennemis, [ils] ne trouver[ont] que des frères ». Il se fait même menaçant : « [L]a loi a parlé, obéissez, ou craignez les suites funestes d'une imprudente illusion »⁸⁶². Cette dernière volte-face de Louis XVI consacre l'entière soumission de l'Exécutif à l'Assemblée. Ce faisant, elle scelle le destin politique de ses ministres en les condamnant à n'être plus que des soliveaux de l'Assemblée.

362. Aux Affaires étrangères, MONTMORIN abdique en faveur du Comité diplomatique : il lui communique tous les renseignements qu'il reçoit des diplomates français⁸⁶³. Il renonce, même, à son droit d'exposer les affaires à l'Assemblée au profit des membres du Comité⁸⁶⁴. Ce sont ces derniers, d'ailleurs, qui sollicitent, désormais, du président de l'Assemblée les passeports nécessaires aux courriers dépêchés à l'étranger par le ministre⁸⁶⁵. La soumission de MONTMORIN, et de l'Exécutif en général, à la gouvernance révolutionnaire est tout un symbole si l'on en croit le député DESMEUNIER, chargé par le Comité de Constitution de lire le 22 juin la réponse de l'Assemblée à la Proclamation du Roi : « Les décrets sur la guerre et la paix ont ôté au Roi et à ses ministres le droit de sacrifier les peuples aux caprices des cours. La ratification définitive des traités a été réservée aux représentants de la nation on se plaint d'avoir perdu une prérogative : quelle prérogative que celle de n'être pas soumis à consulter la volonté nationale pour sacrifier le sang et les fortunes des citoyens ! Qui mieux que le Corps législatif peut connaître les vœux et les intérêts de la Nation ? On veut pouvoir faire la guerre impunément ? Eh quoi ! n'avons-nous pas fait, sous l'ancien gouvernement, une assez longue expérience de l'ambition des ministres ? »⁸⁶⁶ Dans un tel climat de défiance et de hargne, on comprend mieux les difficultés rencontrées par la

⁸⁶¹ « Bulletin de l'Assemblée nationale » du 22 juin 1791, in *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 24 juin 1791, reproduit in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 732.

⁸⁶² In « Lettre du roi à M. de CONDE », extraite de la *Gazette du département du Nord*, n° 140, en date du 23 juin 1791, retranscrite in « Bulletin de l'Assemblée nationale » du 25 juin 1791, reproduit in *Réimpression de l'Ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 754.

⁸⁶³ MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 97-98.

⁸⁶⁴ *Op. cit.*, p. 101.

⁸⁶⁵ *Op. cit.*, p. 98.

⁸⁶⁶ In « Bulletin de l'Assemblée nationale » du 22 juin 1791, *Op. cit.*, p. 732.

gouvernance pour remplacer le ministre MONTMORIN. D'une place honorifique sous l'Ancien Régime, elle est devenue à l'issue de la Constitution un poste à haut risque.

363. Par-delà leur aspect anecdotique, les déboires politiques du comte de MONTMORIN avec les milieux révolutionnaires et monarchiques concrétisent, dès 1789, le lien ténu qui existe entre la pérennisation de sa fonction et celle de la politique extérieure de la France. Car, l'Assemblée – mais aussi les diplomates étrangers – l'ont bien compris : dans le chaos institutionnel engendré par la Révolution, l'efficacité de la politique étrangère nécessite pour le Pouvoir politique suprême le contrôle des Affaires étrangères, c'est-à-dire la maîtrise des tenants et des aboutissants de l'action diplomatique. Dans les premiers temps de la Révolution, il aura manqué dans les rapports entre le ministre des Affaires étrangères et les nouveaux dirigeants, la condition subjective qui justifiait, sous l'Ancien Régime, la participation étroite du secrétaire d'État aux Affaires étrangères à la direction politique de la France, à savoir la *confiance* du dirigeant⁸⁶⁷. Sous la Constituante, le ministère des Affaires étrangères s'affirme, empiriquement, comme le lieu privilégié d'un rapport de forces politique sur lequel son responsable n'a aucune prise. A cet égard, les travaux constitutionnels entrepris durant cette période et leur concrétisation le 3 septembre 1791 ont explicitement les causes juridiques de son exclusion de la conduite politique de la diplomatie.

364. Pour le droit constitutionnel révolutionnaire, le fait d'être un agent du Pouvoir exécutif n'est pas le gage d'une autonomie gouvernementale, ce qui conduit à infirmer juridiquement le postulat de départ, à savoir l'hypothèse d'une reconnaissance – même informelle – de la responsabilité politique du ministre des Affaires étrangères.

2. Une revalorisation infirmée par le droit constitutionnel révolutionnaire

365. Dans les premiers temps de la Révolution, la force des usages a spontanément conduit le ministre des Relations extérieures à se comporter en exécutant fidèle du Roi. Mais, dès 1790, le Droit révolutionnaire n'a pas manqué d'attenter à l'autorité royale, en arrêtant, par voie de décrets, le principe novateur d'une division des tâches en matière de politique étrangère. Adoptés dans le contexte de l'affaire de la *Nootka Sund*, pour répondre aux exigences inhérentes à sa résolution diplomatique, et plus généralement à l'exercice des pouvoirs de guerre et de paix « du Roi des Français », les premiers textes constitutionnels ont été interprétés par la gouvernance dans un sens favorable à la subordination de l'Exécutif

⁸⁶⁷ Cette lacune est rappelée par l'Assemblée nationale, elle-même, dans l'« Adresse aux Français » précitée du 22 juin 1791.

monarchique à l'Assemblée. L'affaiblissement de la stature internationale de la Royauté inciterait à voir dans le rôle gestionnaire du ministre un substitut à la représentation politique dévolue traditionnellement au Roi dans le domaine international. Or, cette déduction est infirmée tant par la lettre que par l'esprit de la Constitution du 3 septembre 1791. Car, au sens de la première charte constitutive française, le Roi seul est habilité « à entretenir des relations politiques à l'étranger »⁸⁶⁸, sous la réserve ultime que le Corps législatif y consente⁸⁶⁹. Dans cette optique, la marge de manœuvre du ministre citoyen est encore plus réduite que celle des secrétaires d'État aux Affaires étrangères de l'Ancien Régime, en tant que sa latitude d'action ne dépend plus seulement de la volonté d'un seul, mais de celle des représentants de la Nation.

366. Malgré tout, au plan statutaire, il demeure prioritairement un agent du Pouvoir royal de qui il tient ses prérogatives. A cet égard, le lien d'autorité que consacre la Constitution entre la royauté et les ministres instrumentalise le principe d'une continuité entre la gestion des affaires extérieures de la France de l'Ancien Régime et celles de la France révolutionnaire. C'est en ce sens que l'on doit comprendre la qualification « monarchique » du Gouvernement instauré en 1791⁸⁷⁰. Toutefois, et ainsi qu'il a déjà été observé aux plans étymologique et factuel, à partir de 1789 le « gouvernement monarchique » ne procède plus d'une politique « royaliste ». A ce titre, l'idéologie démocratique a inspiré, au niveau de l'action ministérielle, deux mécanismes juridiques nouveaux qui sont de nature à contrebalancer l'autorité que le Roi exerce coutumièrement sur ses agents. Soulignant *a posteriori* la relativité de l'autonomie d'action conférée par des textes spéciaux au ministre des Affaires étrangères quelques mois avant l'adoption de la Constitution de 1791 **(a)** ces innovations normatives cautionneraient, en termes objectifs, l'ingérence de fait des députés dans le domaine des Affaires étrangères qui a été soulignée précédemment **(b)**.

a. La subordination du ministre des Affaires étrangères à l'Assemblée nationale, par le droit constitutionnel spécial

⁸⁶⁸ Titre III, Chap. IV, Article premier : « Le Roi seul peut entretenir des relations politiques au dehors, conduire les négociations, faire des préparatifs de guerre proportionnés à ceux des États voisins, distribuer les forces de terre et de mer ainsi qu'il le jugera convenable, et en régler la direction en cas de guerre ».

⁸⁶⁹ Titre III, Chap. IV, Article III : « Il appartient au Roi d'arrêter et de signer avec toutes les puissances étrangères, tous les traités de paix, d'alliance et de commerce, et autres conventions qu'il jugera nécessaire au bien de l'État, sauf la ratification du Corps législatif ».

⁸⁷⁰ Titre III, Art. 4 : « Le Gouvernement est monarchique : le Pouvoir exécutif est délégué au Roi, pour être exercé sous son autorité, par des ministres et autres agents responsables, (...) ».

367. Une discussion est amorcée au début de l'année 1791 sur l'organisation du ministère des Affaires étrangères à la faveur, notamment, d'une proposition du député DESMEUNIERS. Elle va servir de trame aux débats qui vont se succéder entre les 7 et 13 mars 1791⁸⁷¹.

368. Avant même d'évoquer le statut et les attributions du ministre des Affaires étrangères, l'ordre du jour prévoit un débat général sur le principe de la responsabilité ministérielle. Les attaques fréquentes dont est, alors, l'objet le comte de MONTMORIN ne sont peut-être pas étrangères à cette entrée en matière peu banale⁸⁷². Les discussions s'amorcent sur la base du projet de Code pénal présenté par le député LEPELLETIER dit SAINT-FARGEAU. D'emblée, le ton est donné : « (...) la qualité de ministre ne sera pas un brevet d'impunité », affirme-t-il⁸⁷³. L'importance de leurs missions justifie, selon lui, de « prononc[er] des peines plus graves pour les ministres que pour les autres fonctionnaires publics, et pour les fonctionnaires publics que pour les simples particuliers »⁸⁷⁴. Il illustre son propos en détaillant « les délits que peuvent commettre les ministres, classés dans le titre des délits contre la sûreté extérieure de l'État ; (...) contre la Constitution »⁸⁷⁵ et ceux commis « sous la qualification de fonctionnaires publics »⁸⁷⁶. Le député DESMEUNIER intervient rapidement pour tempérer les vues de son collègue : « (...) il ne faut pas confondre la

⁸⁷¹ Ces dates correspondent à l'ouverture et à la clôture des débats qui ont trait spécifiquement à la première constitutionnalisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères sous la Révolution. Il faut préciser, toutefois, qu'ils interviennent dans le cadre d'une discussion globale relative à « l'organisation des ministères » [En ce sens lire les différents « Bulletins de l'Assemblée nationale » publiés dans ce laps de temps, in *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 9 avril 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, pp. 77-121].

⁸⁷² On se rappelle que c'est à la suite du décès du comte de MIRABEAU, le 2 avril 1791, que les attaques contre le ministre des Affaires étrangères se sont faites de plus en plus vives au sein de l'Assemblée, comme en témoigne le désaveu du député ANSON cité en introduction du présent Titre : « (...) Si vous remarquez que je place le dernier [département] celui des secrétaires d'État qui est chargé des Affaires extérieures, cela pourra paraître surprenant à ceux qui, habitués à lui voir tenir autrefois le premier rang, ne peuvent perdre le respect qu'ils ont conçu pour cette politique que l'on mettait autrefois au nombre des connaissances supérieures. La raison l'a fait descendre de plus en plus à la place qu'elle doit occuper, c'est-à-dire bien après l'administration intérieure de l'empire, de laquelle dépend véritablement la félicité de ses habitants. » (In « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 10 avril 1791, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 12 avril 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 105).

⁸⁷³ In « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 7 avril 1791, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 9 avril 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 78.

⁸⁷⁴ *Ibid.*

⁸⁷⁵ *Ibid.*

⁸⁷⁶ *Ibid.* Les listes de délits tranchent par leur exhaustivité – elles s'étalent sur presque deux colonnes du *Moniteur* ! – avec le caractère succinct du régime de responsabilité qui sera décrété ce 7 mars (Voir *infra*, note 878). Elles sont reproduites in « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 7 avril 1791, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 9 avril 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.* pp. 78-79.

responsabilité avec la comptabilité »⁸⁷⁷. Cette approche restrictive se retrouve dans le décret du 7 mars 1791 qui constitutionnalise en trois articles le principe de la responsabilité des ministres citoyens :

« Art. XXVI. Les ministres seront tenus de rendre compte, en ce qui concerne leur administration tant, de leur conduite que de l'état des dépenses et affaires, toutes les fois qu'ils en seront requis par le corps législatif.

« Art. XXXII. Les ministres seront responsables : 1° de tous délits contre la sûreté nationale et la constitution du royaume ; 2° de toute atteinte à la liberté et à la propriété individuelles ; 3° de tout emploi des fonds publics sans décret du corps législatif, ainsi que de toutes dissipations des fonds publics qu'ils auraient faites ou favorisées.

« Art. XXXIII. Les délits des ministres, les réparations et les peines qui pourront être prononcées contre les ministres coupables, seront déterminées dans le Code pénal ».

369. En limitant les sanctions de l'action gouvernementale au seul cadre administratif, le décret du 7 mars infirme bien l'hypothèse d'une responsabilité politique du ministre des Affaires étrangères. Concrètement, il ne peut être poursuivi que pour des faits délictuels se rapportant à la gestion de son département.⁸⁷⁸ Sanctionnés par le Code pénal, les actes du ministre ne peuvent engager sa responsabilité qu'aux plans individuel et administratif. En conséquence, il ne peut se voir reprocher des actes politiques accomplis par le Roi dans le cadre de l'exercice de ses prérogatives internationales, ce *malgré l'existence d'un contreseing*. Cette exclusion est consacrée expressément dans un décret adopté le 11 avril réglementant le statut et l'exercice des compétences dévolus aux différents membres du Pouvoir exécutif⁸⁷⁹ :

« Art. XVII. Il y aura un conseil d'État composé du roi et de ses ministres.

« XVIII. Il sera traité dans ce conseil de l'exercice de la puissance royale donnant son consentement, ou exprimant le refus suspensif sur les décrets de la législature, *sans qu'à cet égard le contreseing de l'acte entraîne aucune responsabilité*⁸⁸⁰.(...)

« XIX. Les actes de la correspondance du Roi avec le corps législatif seront contresignés par un ministre.

« XX Chaque ministre contresignera la partie de ses actes relative à son département.(...)

⁸⁷⁷ In « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 7 avril 1791, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 9 avril 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 79.

⁸⁷⁸ Parmi les « délits que peuvent commettre les ministres, classés dans le titre des délits contre la sûreté extérieure de l'État », il est, ainsi, prévu « pour le ministre qui aura donné ou contresigné l'ordre (...), soit la peine capitale, soit une peine supplétive (In « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 7 avril 1791, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 9 avril 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat*(mai 1789-novembre 1799), Tome VIII, *Op. cit.*, p. 78). De même, parmi les cas de délits proposés par LEPelletier pour illustrer les atteintes à la Constitution, figure celui où « (...) des troupes de ligne investissent ou pénètrent dans l'enceinte de ces assemblées, le ministre qui en aura signé l'ordre, (...), ser[a] exécuté, ser[a] puni de la peine capitale, ou de celle qui lui sera substituée » (*Ibid.*).

⁸⁷⁹ Le décret est reproduit dans son intégralité in « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 11 avril 1791, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 13 avril 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 107.

⁸⁸⁰ Nous soulignons.

« XXIV. Si après la délibération du conseil et l'ordre du Roi, un ministre voit du danger à concourir, par les moyens de son département, à l'exécution des mesures arrêtées par le Roi à l'égard d'un autre département, après avoir fait constater son opinion dans le registre, il pourra procéder à l'exécution sans en demeurer responsable, et alors la responsabilité passera sur la tête du ministre requérant (...) ».

370. En termes de régime de responsabilité, l'impression de continuité avec les usages anciens n'est finalement qu'apparente. Mais, l'impression d'une pratique anticipatrice sur les mécanismes de mise en jeu de la responsabilité politique des ministres des régimes parlementaires se révèle, quant à elle, encore plus illusoire. En l'espèce, le contreseing ne constitue, en effet, qu'un acte purement formel qui n'entraîne la responsabilité du ministre que dans la seule hypothèse d'actes de gestion ou d'exécution propres à son département⁸⁸¹. Ainsi, aux termes de l'article XVIII, le ministre des Affaires étrangères ne pourra se voir reprocher les actes proprement politiques du Roi, c'est-à-dire ceux concourant à l'engagement conventionnel de l'État, dans un sens positif (conclusion d'un traité) ou négatif (renonciation ou dénonciation d'un traité). Bien plus, l'article XXIV aménage au profit du ministre un devoir de réserve qui lui permet de se dédouaner dans l'hypothèse où il serait amené, « par les moyens de son département », à mettre en oeuvre un ordre du Roi qu'il jugerait dangereux à l'égard d'un autre ministère. C'est là une atteinte à la pratique monarchique qui organisait, jusqu'alors, la prééminence du Roi au sein de son Conseil. Cette innovation conforte l'égalité relative statutaire que l'esprit révolutionnaire promeut au sein de l'Exécutif : du sommet à la base, ils sont tous des « fonctionnaires de l'État », le Roi n'étant que le premier d'entre eux en sa qualité de chef de l'Administration. Toutefois, cette conception globalisante ne prive pas les membres de l'Exécutif d'attributions particulières.

371. S'agissant du ministre des Affaires étrangères, ses compétences ont été spécifiquement envisagées dans un projet de décret débattu et adopté au cours de la même séance du 11 avril⁸⁸². Ses missions traditionnelles ont été reconduites dans leur principe, mais modernisées au niveau des modalités de leur exécution. Le poids de l'histoire peut expliquer,

⁸⁸¹ Selon une lecture littérale de l'article XVIII et une lecture *a contrario* de l'article XXIV du décret. A ce propos, le député LEPelletier avait proposé que « [t]out ministre qui aura contresigné un acte tendant à donner un pouvoir contraire à la Constitution, ou à rétablir un corps détruit par la Constitution, sera puni de la peine capitale, ou de celle qui la remplacera (...) », (*in* « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 7 avril 1791, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 9 avril 1791, *Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (mai 1789-novembre 1799)*, Tome VIII, *Op. cit.*, p. 78). Cette incrimination doit être lue à la lumière du décret du 11 avril qui limite en son article XX, l'exigence du contreseing – et donc des atteintes à la Constitution – à l'adoption d'actes relatifs au département du ministre contresignataire.

⁸⁸² La rapidité de la procédure d'adoption témoigne, à cet égard, du consensualisme des prérogatives arrêtées par le projet de décret, ce qui tend bien à inscrire la pérennisation de sa fonction dans une logique de continuité par rapport à la pratique multiséculaire des secrétaires d'État aux Affaires étrangères.

sans doute, que le refus de désigner un Premier ministre ait été envisagé dans la continuité de la discussion sur les attributions spéciales du ministre des Affaires étrangères⁸⁸³ :

« Art. XIII. Le ministre des Affaires étrangères aura :

« 1° La correspondance avec les ministres, résidents ou agents que le Roi enverra ou entretiendra auprès des puissances étrangères ;

« 2° Il rapportera au conseil et dirigera ce qui sera relatif aux négociations avec les puissances de l’Afrique et d’au-delà du cap de Bonne-Espérance (*ce paragraphe est ajourné*).

« 3° Il suivra et réclamera l’exécution des traités ;

« 4° Il surveillera et défendra au dehors les intérêts politiques et commerciaux de la nation française ;

« 5° Il sera tenu de donner au corps législatif les instructions relatives aux affaires extérieures, dans les cas et aux époques déterminées par la Constitution, et notamment par le décret sur la paix et la guerre.

« 6° Conformément aux décrets du [...], il rendra chaque année à la législature un compte détaillé, et appuyé de pièces justificatives, de l’emploi des fonds destinés aux dépenses publiques de son département ».

372. La mise en garde du député DESMEUNIERS susévoquée prend tout son sens au regard de l’article XIII (4°) et permet d’éviter un malencontreux amalgame : les obligations de surveillance et de défense des intérêts politiques consiste davantage en un rapport de comptabilité que de responsabilité. Concrètement, il s’agit pour le ministre des Affaires étrangères de pourvoir à l’effectivité des prérogatives internationales du Roi que les décrets de 1790 lui ont conférées et d’assurer le suivi de sa correspondance avec l’étranger (art. XIII, 1° à 4°). A ces prérogatives traditionnelles s’ajoutent, toutefois, des contraintes nouvelles et non des moindres : la soumission de ses activités diplomatiques (5°) et administratives (6°) au contrôle du corps législatif. On constatera, cependant, que nulle part dans le décret du 11 avril, le terme de « responsabilité » n’est associé à l’interventionnisme des députés. Aucune sanction n’étant spécifiée, c’est donc bien un rapport de comptabilité – et non un rapport hiérarchique – qui s’instaure entre le ministre et de l’Assemblée⁸⁸⁴. Sur ce point, la tradition monarchique semble préservée. Ainsi, le décret constitutionnel du 11 avril 1791 – ni même la Constitution du 3 septembre 1791 – dénie-t-il au ministre tout pouvoir décisionnel autonome dans sa sphère d’action. Reconnaître l’inverse reviendrait à voir en le décret du 11 avril une abrogation du décret de 1790. Or, cette analyse est infirmée par le renvoi à ce dernier texte relevé à l’article XIII (5°). Les décrets d’août 1790 et d’avril 1791 sont donc

⁸⁸³ Extrait reproduit in « Bulletin de l’Assemblée nationale », Séance du 11 avril 1791, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel*, du 13 avril 1791, *Réimpression de l’Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu’au Consulat*, Tome VIII, Éd. Henri PLON, 1861, p. 107.

⁸⁸⁴ Certes, le terme de « responsabilité » figure dans le décret du 7 mars 1791 précité (art. XXXII). Toutefois, à l’instar de la formulation des dispositions du décret du 11 avril qui organisent la sanction des activités ministérielles, celle des articles XXVI, XXXII et XXXIII, pèchent par leur imprécision. Ainsi, il est clairement établi à l’article XXVI que les ministres « rend[ent] des comptes » en ce qui concerne la gestion de leurs services au « corps législatif ». En revanche, aucune disposition d’identifie l’organe chargé de sanctionner « la responsabilité » des ministres en matière pénale et individuelle (art. XXXII). Tout au plus, sait-on que le principe de la légalité des peines constitue une condition de la mise en jeu de cette responsabilité (art. XXXIII).

complémentaires. Bien plus, l'article XIII nous conforte dans l'idée que le ministre n'a de compte à rendre au corps législatif que sur l'*exécution* qu'il fait des « instructions relatives aux affaires extérieures » (5°) ainsi que sur la *gestion* de son département, spécifiquement au plan budgétaire (6°). De ce point de vue, la nuance suggérée par le député DESMEUNIERS consisterait à faire le départ entre l'action instrumentale dont répond le ministre des Affaires étrangères, et, l'action politique dont est responsable mais dont ne répond pas le Roi du fait de son inviolabilité⁸⁸⁵.

373. Dans une perspective complémentaire, une lecture littérale de la première charte constitutive française permettrait d'affiner la perception du rôle politique du ministre citoyen des Affaires étrangères. Car, elle met en relief des éléments de réponse à une problématique dont ne font, *a priori*, pas état les décrets d'avril 1791 : sachant qu'on lui reconnaît désormais le droit de contester la constitutionnalité des ordres du Roi, le ministre est-il *toujours* responsable devant ce dernier ?⁸⁸⁶ Si les révolutionnaires avaient paru respecter la prééminence traditionnelle du Roi au sein du Gouvernement monarchique en avril 1791, cinq mois plus tard, leur position semble s'être raffermie au bénéfice du corps législatif.

b. Une mainmise du corps législatif sur le domaine des Affaires étrangères confortée par le délitement du lien d'autorité du Roi, par la Constitution du 3 septembre 1791

374. Les bases constitutionnelles qui ont progressivement enraciné le ministre des Affaires étrangères au sein de la République seront spécifiquement envisagées dans la seconde Partie de cette étude⁸⁸⁷. Cependant, une exégèse rapide de la Constitution de 1791

⁸⁸⁵ Cette inviolabilité est formellement réaffirmée par la Constitution de 1791: « La personne du Roi est inviolable et sacrée (...) » (Titre III, Chap. II, Sect. I, Art. 2). La lettre constitutionnel envisage, malgré tout, cinq hypothèses entraînant l'abdication légale du Roi : le refus par le Roi de prêter serment à la Nation et à la loi (Titre III, Chap. II, Sect. I, Art. 5) ; sa rétraction, après avoir prêté serment (Titre III, Chap. II, Sect. I, Art. 5) ; le recours par le Roi à la force armée contre la Nation (Titre III, Chap. II, Sect. I, Art. 6) ; le refus du Roi de s'opposer formellement à l'emploi inconstitutionnel de la force armée contre la Nation (Titre III, Chap. II, Sect. I, Art. 6) ; le refus du Roi de rentrer de l'étranger à l'expiration du délai imparti par la proclamation du Corps législatif (Titre III, Chap. II, Sect. I, Art. 7). Or, une « abdication expresse ou légale » emporte pour le Roi sa soumission au régime de droit commun, en termes de responsabilité : dès lors qu'« il sera dans la classe des citoyens, [il] pourra être accusé et jugé comme eux pour les actes postérieurs à son abdication » (Titre III, Chap. II, Sect. I, Art. 8).

⁸⁸⁶ Ce désaveu confirme les doutes émis sur l'analogie proposée par Amédée OUTREY entre le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale sous la Révolution et celui opéré sous les régimes parlementaires modernes. Il y aurait déduit la qualité de responsable politique du ministre, mais, force est de reconnaître le caractère improbable d'une fronde ministérielle dans le contexte actuel de la présidentialisation de la V^{ème} République (Voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. I, sur le principe de la prééminence du chef de l'État et ses limites en matière d'Affaires étrangères).

⁸⁸⁷ Voir *infra* [Partie II-Titre I-Chap. II].

révèle, de manière paradoxale⁸⁸⁸, l'intérêt manifeste des Révolutionnaires pour son domaine d'action. L'Assemblée constituante lui a consacré une section III à l'intitulé non équivoque – « Des relations extérieures » – inséré au Titre III encadrant l'exercice des « Pouvoirs Publics ». Sauf, que cette section III correspond aux dispositions qui fondent et encadrent l'exercice des pouvoirs internationaux du Roi, unique représentant exécutif de la Nation (Titre III, art. 2). Nulle part, il n'est fait mention d'un ministre qui partagerait la responsabilité politique de l'action du Roi.

375. En effet, reprenant presque mots pour mots le décret du 7 mars précité, la Constitution de 1791 limite la sanction des actes ministériels à « tous les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la Constitution ; de tout attentat à la propriété et à la liberté individuelles ; de toutes dissipations des deniers destinés aux dépenses de [son] département » (Titre III, Chap. II, Sect. IV, art. 5). Rien d'innovant sur ce dernier point, si ce n'est une volonté apparente de l'Assemblée de maintenir un flou statutaire dans les rapports qu'entretiennent le ministre et le Roi. De ce point de vue, les obscurités, voire les contradictions de la lettre constitutionnelle se révèlent plus contraignantes pour le Roi que pour le ministre.

376. La Constitution de 1791 substitue au traditionnel lien d'autorité de l'Ancien Régime un « simple » lien hiérarchique matérialisé par les pouvoirs de nomination et de révocation du Souverain (Titre III, Chap. II, Sect. IV, art. 1). De fait, si le ministre n'est formellement pas un acteur politique à part entière de l'Exécutif⁸⁸⁹, la Constitution l'y rattache en tant qu' « agent du Pouvoir exécutif » (Titre III, Sect. IV, Chap. III, art. 2) institutionnalisé sous la forme d'un « Gouvernement (...) monarchique » (Titre III, art. 4). Il est, donc, reconduit dans le statut que lui avait originellement conféré la tradition constitutionnelle de l'Ancien Régime, à savoir celui d'instrument du Pouvoir exécutif⁸⁹⁰. Il continue à tenir ses prérogatives d'une

⁸⁸⁸ Le paradoxe s'apprécie au regard des discours virulents susévoqués qui ont émaillé les discussions portant sur la fonction de ministre des Affaires étrangères entre mars et avril 1791.

⁸⁸⁹ Cette affirmation peut être déduite, *a contrario*, de l'article 1^{er} du Chapitre IV « De l'exercice du pouvoir exécutif » (Titre III) qui dispose que « [l]e Pouvoir exécutif suprême réside exclusivement dans la main du roi (...) ». On peut, également, observer l'absence d'occurrence à la fonction de ministre dans ce chapitre, ni même de renvois explicite à la Section IV « Des ministres » (Titre III, Chap. II).

⁸⁹⁰ La Constitution de 1791 prévoit, toutefois, un aménagement à cette règle pour pallier à l'hypothèse exceptionnelle d'une « absence » du Roi. Dans le but de garantir la continuité du fonctionnement et de la direction de l'État, la lettre constitutionnelle neutralise le principe de la délégation des pouvoirs entre le Roi et les ministres et confère à ces derniers un droit d'action direct et autonome dans la sphère exécutive. Ils « sont tenus, sous leur responsabilité, de faire tous les actes du Pouvoir exécutif dont l'exercice sera suspendu dans la main du Roi absent » (Titre III, Chap. II, Sect. Première, Art. 7). Cette subrogation entraîne, *de jure*, pour l'accomplissement des compétences politiques du Roi – tels qu'un engagement conventionnel ou l'établissement de relations diplomatiques – une mise en jeu possible de la responsabilité du ministre pour ces faits accomplis, non plus sur délégation de la puissance royale, mais sur celle de la Loi (Titre III, Chap. II, Section Première, Art. 3). Dans cette unique circonstance, la sanction parlementaire se rapprocherait le plus de l'hypothèse avancée par

délégation de l'exercice de la puissance royale qu'il exerce, au sens de l'article 4 du Titre III, sous « l'autorité » du Roi. Cette disposition est instrumentalisée par le décret 11 avril dans sa partie relative aux attributions spéciales du ministre des Affaires étrangères (art. XIII) et de manière plus générale, dans son volet encadrant l'exercice du contreseing ministériel (art. XVIII, XIX, XX et XXIV)⁸⁹¹. Au regard de la Constitution de 1791, la signature du ministre demeure un acte matériel symbolisant l'unité exécutive et ne saurait être l'indice d'une responsabilité politique quelconque pour leur auteur. Toutefois, l'analogie avec les décrets constitutionnels connaît ses premières limites.

377. D'un point de vue formel, le ministre demeure bien responsable devant le chef de l'Exécutif à cette nuance près que, la Constitution de 1791 confère au Corps législatif le moyen de court-circuiter le pouvoir de sanction que le Roi détient traditionnellement à l'égard de ses agents. Ainsi, il est prévu qu'« [a]ucun ministre en place, ou hors de place, ne peut être poursuivi en matière criminelle, pour fait de son administration, *sans un décret du Corps législatif* »⁸⁹². Cette contrainte formelle est confortée par l'impossibilité absolue du Roi de s'opposer à la mise en cause d'un ministre⁸⁹³. La relativisation de la prééminence du Chef de l'Exécutif se trouve, par ailleurs, confortée par deux autres exigences dérogeant aux usages anciens. L'une serait de nature à atténuer le rapport d'autorité qui ordonne depuis l'Ancien Régime ses relations avec ses agents. L'autre légitimerait l'ingérence du Corps législatif dans la gestion des départements ministériels.

378. La première obligation constitutionnelle consiste pour les ministres en la prestation d'un serment civique envisagé à l'article 5 du Titre II : « Je jure d'être fidèle à la Nation et à la loi et au Roi et de maintenir de tout mon pouvoir la Constitution du Royaume, décrétée par l'Assemblée nationale constituante aux années 1789, 1790 et 1791 »⁸⁹⁴. L'énumération des différents destinataires de la fidélité ministérielle ne doit pas tromper sur la place qui est attribuée au Roi au sein de l'organisation constitutionnelle du Pouvoir : le serment que le souverain doit lui-même prononcer avant sa prise de fonction, le subordonne respectivement à

Amédée OUTREY selon laquelle elle matérialiserait la responsabilité politique du ministre des Affaires étrangères (Voir *supra*). Or, comme nous aurons l'occasion de l'apprécier dans les développements à venir, cette exception ne s'est jamais réalisée sous l'empire de la Constitution de 1791. En effet, au lieu de favoriser l'autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères, la déchéance de la Royauté par le décret du 10 août 1792 a servi de prétexte à l'annexion du Pouvoir exécutif par l'Assemblée (Voir *infra*).

⁸⁹¹ On note que le paraphe des ministres est d'ailleurs expressément requis par la Constitution de 1791 (Titre III, Chap. I, Sect. IV, Art. 4).

⁸⁹² Titre III, Chap. I, Sect. IV, Art. 8.

⁸⁹³ Titre III, Chap. I, Sect. IV, Art. 6 : « En aucun cas, l'ordre du Roi, verbal ou par écrit, ne peut soustraire un ministre à la responsabilité ».

⁸⁹⁴ L'article 3 du Titre II érige, également, la prestation du serment civique en une condition *sine qua none* de la procédure de naturalisation.

la Nation et à la Loi⁸⁹⁵. Cette verticalité justifie, ainsi, le droit de réserve conféré aux ministres par le décret du 11 avril précité. Pour autant, faut-il voir en l'assujettissement du Roi à la loi une volonté du Pouvoir constituant de subordonner l'autorité royale au Corps législatif ? Un élément de réponse est apporté par la disposition qui impose pareillement aux « représentants en Assemblée nationale législative » une prestation de serment : « [ils] prononceront tous ensemble, au nom du peuple français, le serment de vivre libres ou mourir. Ils prêteront ensuite individuellement le serment de maintenir de tout leur pouvoir la Constitution du royaume, décrétée par l'Assemblée nationale constituante, aux années 1789, 1790 et 1791, de ne rien proposer ni consentir, dans le cours de la Législature, qui puisse y porter atteinte, et d'être en tout fidèles à la Nation, à la loi et *au Roi* »⁸⁹⁶. L'étude du contexte dans lequel les travaux constitutifs se sont déroulés, aménage un recul suffisant pour apprécier la vacuité de cette obligation, du moins dans la partie organisant la subordination du Corps législatif à l'Exécutif royal. Outre le processus de démystification des pouvoirs de guerre et de paix du Roi opéré par les décrets de 1790, il convient également de rappeler que la fuite avortée de Louis XVI a été sanctionnée, dès son retour à Paris (le 25 juin), par la suspension de l'exercice de ses pouvoirs jusqu'à l'adoption de la Constitution de 1791. De fait, la prééminence du chef de l'Exécutif au sein de l'organisation politique que l'on serait tenté de déduire de la prestation de serment des parlementaires est loin d'être corroborée par la pratique institutionnelle antérieure à l'adoption de la charte constitutive. Cette remarque est vérifiée, également, par la pratique diplomatique postérieure.

379. L'incapacité de la lettre constitutionnelle à freiner l'ascendance de l'Assemblée sur le Pouvoir Exécutif est particulièrement significative en matière internationale, au point que trois ans seulement après la prise de la Bastille, certains partenaires étrangers de la France ont été amenés à conclure des traités au mépris du pouvoir de représentation que le Roi des Français détient, en principe, « pour entretenir des relations politiques au dehors, conduire des négociations »⁸⁹⁷, « arrêter et (...) signer avec toutes les puissances étrangères, tous les traités de paix, d'alliance et de commerce, et d'autres conventions qu'il jugera nécessaires au bien de l'État sauf la ratification du Corps législatif »⁸⁹⁸. Héritée de l'Ancien Régime, la préséance de l'Exécutif en matière conventionnelle a été, par exemple, ignorée par la République de Mulhouse lors de négociations menées en février 1792. A dessein de concrétiser des

⁸⁹⁵ Titre III, Chap. II, Sect. Première, Art. 4 : « Le Roi, à son avènement au trône, ou dès qu'il aura atteint sa majorité, prêtera à la Nation, en présence du Corps législatif, le serment d'être fidèle à la Nation, et à la loi, d'employer tout le pouvoir qui lui est délégué, à exécuter les lois. (...) »

⁸⁹⁶ Titre II, Art. 6.

⁸⁹⁷ Sect. III, Article Premier.

⁸⁹⁸ Sect. III, Art. 3.

conventions qu'elles avaient évoquées quelques années plus tôt avec le Roi de France, elle avait dépêché une petite délégation auprès de l'Assemblée législative française pour en obtenir la ratification. Conformément à la procédure requise, le ministre français des Affaires étrangères de l'époque, Claude de LESSART⁸⁹⁹, lui avait préalablement adressé le texte des accords. Il ne restait plus qu'à y apposer la signature du Roi préalablement à la ratification parlementaire, sauf que, dans leur hâte, les envoyés de Mulhouse présentèrent leurs pouvoirs...directement à l'Assemblée, sans égards pour la lettre constitutionnelle. Certes, en leur qualité de plénipotentiaires étrangers, ils pouvaient en ignorer l'existence. Mais, que dire alors du respect dû aux usages diplomatiques forgés par la pratique monarchique ! L'Assemblée, pour sa part, feignit de les ignorer. L'impunité de fait dont elle jouissait l'incita à détourner les pouvoirs conventionnels du Pouvoir exécutif au bénéfice du Comité diplomatique et du commerce qu'elle chargea de mener les négociations jusqu'à leur terme⁹⁰⁰. Au plan théorique, certains pouvoirs constitutionnels reconnus au Corps législatif, en matière d'action gouvernementale, sont susceptibles d'expliquer cet élan hégémonique.

380. S'agissant, notamment, de l'exigence de « comptabilité » dont sont redevables les ministres envers le Corps législatif, elle est définie de manière plus extensive par la Constitution de 1791 qu'elle ne l'est par le décret du 7 avril car elle est opposable de manière directe et incidente aux membres du « Gouvernement monarchique ».

381. La mise en jeu directe de la responsabilité du ministre pour fait de son administration est formellement limitée à l'hypothèse d'un contrôle budgétaire du ministère. Concrètement, il est demandé à son responsable de « présenter chaque année au Corps législatif, à l'ouverture de la session, l'aperçu des dépenses à faire dans leur département, de rendre compte de l'emploi des sommes qui y étaient destinées et d'indiquer les abus qui auraient pu s'introduire dans les différentes parties du gouvernement »⁹⁰¹. Au sens de la Constitution de 1791, les pouvoirs d'investigation des parlementaires n'excèdent, donc, pas le cadre gestionnaire des Affaires étrangères. C'est là un point de rupture notable par rapport aux usages de l'Ancien Régime.

382. Sous la Monarchie absolue, « le ministre n'avait à fournir aucun détail sur [son] emploi, sinon au roi, et il n'avait aucune justification à présenter que la décharge qu'il en

⁸⁹⁹ Successeur du comte de MONTMORIN, il a été ministre des Relations extérieures de novembre 1791 à mars 1792.

⁹⁰⁰ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 332.

⁹⁰¹ Titre III, Chap. I, Sect. IV, Art. 7.

recevait »⁹⁰². La force de cet usage va soustraire, pendant quelques temps, au pouvoir d'investigation de l'Assemblée certaines catégories de dépenses propres à l'action diplomatique. Tel est le cas, notamment, des dépenses secrètes du Département. Leur sort a été âprement débattu au cours d'une séance parlementaire, le 26 avril 1792. A cette date, le ministre DUMOURIEZ⁹⁰³, successeur de De LESSART, dispose d'un budget dont le montant maximal de 6 300 000 livres est demeuré inchangé depuis la Constituante en 1791⁹⁰⁴. Cependant, l'entrée en guerre de la France contre l'Autriche au printemps 1792 va rapidement accroître les dépenses de fonctionnement du ministère. Son responsable se présente, donc, devant l'Assemblée dans le but d'obtenir un fonds extraordinaire affecté principalement aux dépenses secrètes des Affaires étrangères. Il se garde, toutefois, de préciser leur finalité exacte⁹⁰⁵. Sa discrétion ne manque pas de heurter le député DANTON : « Mettre à la disposition du ministre des Affaires étrangères une somme de 6 millions pour être employée à des dépenses secrètes, sans que, par la nature même de cette dépense, il soit jamais tenu d'en rendre compte, me semble une mesure si dangereuse pour la liberté, que je croirais qu'elle est dans la décadence au moment même où vous auriez décrété cette mesure. (*Il s'élève des murmures*). Oui, je croirai la liberté comme anéantie, du moment où cette diplomatie méprisable, réduit à un système sous le prétexte de l'utilité publique, la source de nouvelles déprédations ministérielles »⁹⁰⁶. Mais, comme le relève, alors, *Le Moniteur* seule « [*u*]ne petite partie de l'Assemblée applaudit » à l'intervention de DANTON, la majorité d'entre elle préférant avaliser la demande du ministre des Affaires étrangères⁹⁰⁷. Cette concession aux anciens usages ne tarde pas à être remise en cause. Le 4 août 1792, la Constituante suspend par décret le paiement des pensions du personnel diplomatique sur les fonds secrets et ordonne au ministre de lui communiquer dans les vingt-quatre heures la liste des

⁹⁰² BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 338.

⁹⁰³ Charles Du PERIER, dit « DUMOURIEZ », a été ministre des Relations extérieures de mars 1792 à juin 1792.

⁹⁰⁴ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 338.

⁹⁰⁵ Ces dépenses secrètes consistent, principalement, en 1792 à la rémunération des agents et espions français disséminés à l'étranger pour prévenir « la formation d'une coalition antirévolutionnaire » (*Op. cit.*, p. 337). Ils sont déployés en priorité à Madrid, Naples, Florence, Venise, mais également en Allemagne de plus en plus proche de l'Autriche et de la Prusse, rendant la mission des agents français particulièrement périlleuse. Dépêché à Mayence, en juin 1792, VILLARS témoigne : « (...) Je marche sur des charbons ardents...de toutes parts, on m'environne de pièges...les femmes émigrées surtout, qui sont ici en grand nombre, et notamment Marie de GRAMONT ci-devant comtesse et la ci-devant duchesse de GUICHE employeront toutes pour me nuire beaucoup d'adresse et de perfidie (...). A moins de consentir à me rassasier d'outrages, confie t-il, je ne saurais tenir ici plus longtemps. » [*in* LIVET (G.), *Instructions aux ambassadeurs*, Vol. XXVIII « États allemands », Tome I, Éd. du C.N.R.S., Paris, 1962, pp. 281 ;287]. s

⁹⁰⁶ « Bulletin de l'Assemblée nationale », Séance du 26 avril 1792, *Gazette nationale ou Le Moniteur universel* du 27 avril 1792, *In Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (Mai 1789-Novembre 1799)*, Tome XII, Éd. Plon, Paris, 1862, p. 227.

⁹⁰⁷ *Ibid.*

pensionnés⁹⁰⁸. DUMOURIEZ cède à demi : il livre les « plus gros bénéficiaires »⁹⁰⁹ mais s'abstient de révéler « quelques traitements particuliers qui se paient en pays étrangers et s'emploient sur les états de frais extérieurs de divers agents politiques »⁹¹⁰.

383. En l'espèce, la résistance du ministre s'explique essentiellement par la forte personnalité du « Général DUMOURIEZ » plus que par une réelle volonté de la part de ce dernier d'entraver l'immixtion des parlementaires dans la sphère exécutive. *Parce qu'il n'a pas de statut politique autonome au sein du « Gouvernement monarchique », on ne saurait voir en l'investissement du domaine exécutif par le Corps législatif l'équivalent d'un contrôle politique, au sens que lui prête les régimes parlementaires à partir de 1814.* En effet, la conception extensive retenue par le pouvoir constituant en matière de contrôle parlementaire ne déborde pas le cadre ministériel des relations extérieures car il ne sanctionne que la dimension instrumentale des relations extérieures⁹¹¹. Comme il a été déjà précisé, il serait faux d'assimiler le mécanisme du contreseing révolutionnaire à celui des régimes parlementaires. Une preuve supplémentaire est, ainsi, apportée par l'extension formelle de ce pouvoir à l'« ordonnateur du département »⁹¹². Concrètement, la Constitution de 1791 aligne le ministre sur le rang d'un « ordonnateur », c'est-à-dire d'un agent administratif et non politique⁹¹³.

⁹⁰⁸ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 338.

⁹⁰⁹ Il s'agit, notamment, de la Maison de CARIGNAN, l'Infant Duc de Parme, divers correspondants étrangers, d'anciens employés des Postes, dont le surintendant D'OGNY (*Ibid.*).

⁹¹⁰ M.A.E., *État des pensions, gratifications et autres traitements annuels assignés sur les fonds secrets, août 1792*, Finances, Vol. 12, F. 7-8.

⁹¹¹ On opposera, toutefois, à cette analyse, cette réserve déduite de l'appréciation des termes du décret du 22 mai 1790 relatif aux pouvoirs de guerre et de paix du Roi par le Professeur Elizabeth ZOLLER (*in Droit des relations extérieures, Op. cit.*, p. 82). Rappelant que le Pouvoir exécutif est tenu de notifier au Corps législatif tout recours à la force armée conformément au décret (art. 3), il lui appartient, également, s'il juge que celui-ci est intervenu au mépris de la Constitution, de « poursuivre les ministres responsables comme "criminels de lèse-nation" » (art. 4). N'étant pas parvenue, malheureusement, à retrouver le texte du 22 mai 1790, il nous est impossible de resituer dans son contexte général cet article 4, afin d'apprécier le degré d'implication de la responsabilité ministérielle dans la conduite de la politique étrangère. On observera, toutefois, que la Constitution de 1791 n'a pas repris cette dernière incrimination.

⁹¹² Envisagé par le décret du 11 avril 1791 comme une contrainte essentiellement matérielle pour le Roi, le contreseing est également consacré par la Constitution de 1791 selon laquelle « [a]ucun ordre du Roi ne pourra être exécuté, s'il n'est signé par lui et contresigné par le ministre ou l'ordonnateur du département » (Titre III, Chap. I, Sect. IV, Art. 4).

⁹¹³ Cette précision souligne l'absence de représentativité qui caractérise la fonction ministérielle depuis l'Ancien Régime et que reconduit les Révolutionnaires. Entre 1789 et 1877, tout se joue principalement entre le chef de l'Exécutif et le Pouvoir législatif en matière internationale. Le ministre demeure cantonné dans un rôle de spectateur. De fait, l'évolution que connaît progressivement sa « représentativité » au sein des régimes parlementaires modernes d'abord (Voir *infra*, Partie II-Titre I-Chap. I), puis sur la scène extérieure à la faveur des régimes d'assemblée (Voir *infra*, Partie II-Titre I-Chap. II) va contribuer à singulariser son action internationale par rapport à celle des agents du Corps diplomatique. Au XIX^{ème} siècle, la doctrine convient, notamment, du fait que « [d]ire qu'un ministre public est revêtu du caractère représentatif, c'est exprimer l'idée qu'il représente immédiatement son gouvernement, par rapport aux affaires dont il est chargé. (...) Le caractère représentatif est (...) la qualité en vertu de laquelle les agents diplomatiques, ou ministres publics, représentent immédiatement leur gouvernement, par rapport aux affaires dont ils sont chargés et qui intéressent leur nation » [PRADIER-FODÉRE, *Cours de droit diplomatique*, A. Pedone, 1881, Tome I, *Op. cit.*, pp. 250-251]. Cette