

## **Une fonction administrative consolidée par l'émergence d'une administration centrale vouée aux relations extérieures**

**235.** Installés à Versailles, les bureaux centraux des Affaires étrangères vont se démarquer des autres administrations d'État en se dotant d'une organisation **(a)** et d'un corps de fonctionnaires entièrement voués à la gestion des relations avec l'étranger **(b)**. On verra, ainsi, que même émergente la « Carrière » diplomatique revêt déjà, sous l'Ancien Régime, une portée élitiste, à cette nuance près par rapport à la pratique républicaine, qu'elle ne vaut que pour certains employés de bureaux à l'exclusion notable des diplomates **(c)**.

### **a. L'organisation du Secrétariat des Affaires étrangères**

**236.** « L'organisation intérieure des bureaux [du Secrétariat des Affaires étrangères] ne nous est connue avec quelque précision qu'à partir des premières années du XVIII<sup>ème</sup> siècle », précise M. Amédée OUTREY<sup>490</sup>. Il convient d'envisager le principe de la répartition des affaires du Dehors entre ses différents services en tenant compte de ce repère historique.

**237.** Sous l'Ancien Régime, le département des Affaires étrangères compte entre 5 et 8 bureaux. Les plus importants (2 à 3 bureaux) traitent des questions politiques que les secrétaires d'État aux Affaires étrangères leur confient à leur gré sur le principe d'une répartition géographique. Par exemple, en 1725, sous le ministère de Charles FLEURIAU de MORVILLE (1723-1727), le premier bureau gère la correspondance d'Angleterre, de Hollande, de Suisse et de Lorraine des États du Nord et de l'Allemagne du Nord ; le deuxième bureau, celle de l'Allemagne rhénane et danubienne, de la Diète d'Empire, des Pays-Bas catholiques et de la Suisse ; quant au troisième bureau, il hérite de celle d'Italie, d'Espagne, du Portugal et de la Turquie<sup>491</sup>. Pour autant, le critère géographique n'est pas absolu. L'effort de structuration des Affaires étrangères justifie, en parallèle, l'émergence d'un premier système de répartition méthodique qui tient compte de la spécialisation des échanges avec

---

<sup>490</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 312.

<sup>491</sup> Selon les données fournies par M. Amédée OUTREY, il semble que le principe d'une répartition géographique était déjà appliqué sous les ministères du marquis de TORCY (1696-1715), du marquis d'HUXELLE (1715-1718). Il a été reconduit après le ministère de FLEURIAU de MORVILLE sous les ministères de CHAUVELIN (1727-1737), de AMELOT de CHAILLOU (1737-1744), du marquis d'ARGENSON (1744-1747) et du marquis de PUISIEULX [*Op. cit.*, note (22), p. 313].

l'étranger. Les trois *bureaux politiques* sont, ainsi, complétés par différents services : le *Dépôt des Archives*, le *bureau des Fonds*, le *bureau du Chiffre* (1749-1755), le *bureau des Interprètes* et, avant 1757, le *bureau des Provinces* dont il avait hérité la gestion depuis le règne d'Henri III et dont la gestion est rattachée aux bureaux politiques. Envisageons-les succinctement.

**238.** Les *bureaux politiques* ont la particularité d'être itinérants : ils suivent la Cour dans ses déplacements à Compiègne et Fontainebleau et accompagnent, parfois, le Roi dans ses campagnes en Europe occidentale et orientale. Comme il a été déjà précisé, ils s'occupent chacun d'un secteur géographique : ainsi, en 1727 – et donc, toujours sous le ministère susmentionné de FLEURIAU de MORVILLE – LA PORTE DU THEIL se voit confier les relations avec l'Italie, l'Espagne, le Portugal, la Lorraine, la Turquie ; son collègue LE DRAN a en charge les relations avec la Cour de Vienne, les Électeurs rhénans, la Diète germanique, la Suisse et les Pays-Bas, tandis que PECQUET s'occupe des correspondances avec les Puissances maritimes, de l'Allemagne septentrionale, de la Scandinavie, de la Pologne et de la Russie. Bien plus, en 1757, profitant du caractère effacé du Secrétaire d'État des Affaires étrangères de l'époque, Antoine ROUILLÉ (1754-1757), l'ambitieux abbé de LA VILLE, pourtant « seulement » premier commis parvient à contrôler presque tous les pays. Cette pratique hégémonique prend fin, cependant, avec le retour du duc de CHOISEUL à la tête des Affaires étrangères en 1758. A cette date, la spécialisation des fonctions simples commis est renforcée, chacun se voyant attribuer la charge d'une aire déterminée<sup>492</sup>.

**239.** Le *Dépôt des Archives*, quant à lui, est créé en 1711 par COLBERT de TORCY (1679-1696), œuvre que consolidera son fils le marquis de TORCY à sa succession (1696-1715). Sa gestion est confiée dans un premier temps à Yves de SAINT-PRIEST (1711-1715), puis à Nicolas LE DRAN, ce qui permet à ce dernier de passer du rang de simple commis (1711) à celui de premier commis (1740-1749). Installées à l'origine dans l'attique du pavillon du vieux Louvre, les Archives sont transférées en 1763, sous le ministère de CHOISEUL-PRASLIN (1761-1766), dans un hôtel construit à cette fin à Versailles, à proximité immédiate du château qui abrite également, en son sein, les Services de la Marine<sup>493</sup>. Un règlement de 1767 parachève, d'ailleurs, la sédentarisation de son personnel en le contraignant, à cette date, à travailler dans les locaux du ministère, sous l'œil de son

---

<sup>492</sup> BERENGER (Y.), MEYER (Y.), *Op. cit.*, pp. 70-71.

<sup>493</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, pp. 313-314. Pour une description complète de la richesse architecturale du bâtiment, lire BASCHET (A.), *Histoire du Dépôt des Archives des Affaires étrangères, Histoire du dépôt des Archives des Affaires étrangères*, Éd. Plon, Paris, 1875, 590 p.

responsable, et non plus à domicile. Cette contrainte est justifiée par l'importance accordée au travail d'archivage des premiers commis. A une époque où les moyens de communication ne permettent pas aux gouvernances de converser directement, il est une source d'information de première main pour elles. Ainsi, échoit-il au personnel des archives de classer les documents diplomatiques, de les relier « dans de beaux volumes, en maroquin rouge du Levant »<sup>494</sup> et de rédiger des mémoires destinés à éclairer les bureaux politiques et le ministre<sup>495</sup>. C'est l'origine du fonds *Mémoire et documents*, que complète le fonds *Correspondance politique* alimenté par les dépêches et minutes des instructions<sup>496</sup>. A partir de 1746, le service des Archives compte également un premier commis chargé des « Limites », avec pour mission de défendre les droits du Roi sur les frontières, travail qui fut par la suite confié à des spécialistes locaux<sup>497</sup>. L'intégrité de la volonté du souverain, lorsqu'elle se manifeste par écrit, est l'objet d'une protection particulière déjà éculée à l'époque où Loys de REVOL obtient la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Malgré tout, ce n'est qu'en 1749 qu'apparaît un service autonome du *Chiffre*, avec la nomination de TERCIER comme premier commis.

**240.** Le *Chiffre* consiste concrètement, en une écriture secrète. Comme le rappelle à bon droit le Professeur PRADIER-FODERE, « chiffrer, c'est écrire en *chiffre* ; déchiffrer, c'est expliquer ce qui est écrit en *chiffre* »<sup>498</sup>. La pratique du codage présente différentes formes<sup>499</sup> : « soit dans l'emploi de caractères alphabétiques usuels détournés de leur acception ordinaire, et combinés avec des signes ou avec des nombres, soit en signes, soit en nombre seuls. »<sup>500</sup>

---

<sup>494</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 313.

<sup>495</sup> Le contrôle hiérarchique que le secrétaire d'État aux Affaires étrangères exerce sur l'activité des agents extérieurs lui permet de diminuer le pouvoir d'influence des ambassadeurs qui prennent désormais et *en principe* leurs directives auprès de lui. Mais comme nous avons pu l'apprécier, la diplomatie parallèle initiée par Louis XV dans le cadre du *Secret du Roi*, est de nature à relativiser la portée de son autorité. Passant outre le lien de subordination hiérarchique que RICHELIEU avait institué en 1626, le Roi se permet de donner des contre-ordres à ses agents (pour illustration, voir Annexe I, texte 18). Ce n'est que sous le ministère du comte de VERGENNES (1774-1787), dernier « Grand ministre » des Affaires étrangères, que le principe d'un monopole gestionnaire est pleinement respecté en matière diplomatique. La tiédeur manifestée par Louis XVI pour les affaires d'État y a, sans doute, contribué.

<sup>496</sup> BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 71.

<sup>497</sup> BELY (L.), *Les relations internationales en Europe. XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècle*, *Op. cit.*, p. 589. Nous avons trouvé trace de ces emplois sous le ministère du comte de VERGENNES, notamment dans le budget général de 1787 reproduit en Annexe II (document 5). Il y aurait eu quatre « commissaires de limites employés en Alsace et en Lorraine ».

<sup>498</sup> *In Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. 419. De manière plus poétique, François de CALLIERES, y voit le moyen de garantir « l'âme de la négociation » à savoir « le secret » (*in De la manière de négocier avec les souverains*, *Op. cit.*, p. 320).

<sup>499</sup> A titre illustratif, se reporter à l'Annexe II (document 2) où sont reproduites des exemples d'écritures secrètes en vigueur sous le ministère de Loys de REVOL.

<sup>500</sup> PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. 419. L'auteur propose une description très précise des systèmes d'écritures codés fondés sur la combinaison subtile de « clés simples ou doubles ». Une clé en matière de Chiffre n'est rien d'autre « qu'un carton découpé à jour, lequel posé sur la

Cette innovation ne va pas sans susciter la critique tant de secrétaires d'État aux Affaires étrangères<sup>501</sup> que des employés des bureaux politiques qui y ont eu vu « une marque de méfiance injurieuse à leur égard »<sup>502</sup>.

**241.** Le *bureau des interprètes*, pour sa part, est établi en 1753. Il a pour tâche principale « d'observer l'évolution des pays européens pour préparer des initiatives françaises »<sup>503</sup>, en procédant notamment aux dépouillements des journaux étrangers et en contrôlant toutes les traductions officielles<sup>504</sup>. Ce bureau bénéficie particulièrement de l'appui des juristes : « PFEFFEL, appelé par l'abbé DUBOIS, deux juristes installés en Alsace, BRUGES et LINCK, BISCHOFF, un conseiller du maréchal de Belle-Isle, le fils de PFEFFEL, qui resta en poste jusqu'à la fin de la monarchie »<sup>505</sup>.

**242.** S'agissant, enfin, du *Bureau des Fonds*, il est institué en 1755 pour gérer les crédits du Secrétariat d'État, mais, à la fin de l'Ancien Régime, il s'occupe également « des passeports<sup>506</sup>, de la surveillance des étrangers<sup>507</sup>, de la transmission des assignations, des présents du ministre et des questions relatives aux privilèges des ambassadeurs »<sup>508</sup>. Jusqu'en 1759, les dépenses sont assumées par le Trésor royal ou par un banquier qui tire, à cet effet, des lettres de change sur l'étranger. A partir de 1759, les assignations sont transmises au banquier de la Cour. Quant aux ordonnancements, ils relèveront jusqu'à la Révolution de la compétence du troisième bureau politique<sup>509</sup>. L'activité du bureau des Fonds s'élargit également au contrôle de la presse et notamment de la *Gazette de France* que les commis seront chargés de rédiger directement à partir du ministère du duc de CHOISEUL en 1758.

## **b. Le personnel des Affaires étrangères : des « employés d'État »**

---

dépêche aux points de repère, ne laisse apparente que les caractères nécessaires, et masque les mots de remplissage ajoutés après coup par l'expéditeur [lequel au moyen d'un carton semblable, a tracé régulièrement les mots significatifs] » (*Op. cit.*, pp. 419-420). Selon la terminologie consacrée, il s'agit d'une « grille » (encore appelée « ruban »). Ainsi, on doit à la pratique diplomatique monarchique, certaines expressions passées dans le langage courant telles que « grille de lecture » et le verbe « déchiffrer ».

<sup>501</sup> Amédée OUTREY rapporte, notamment, l'existence d'un mémoire du duc de NOAILLES, Secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères d'avril à novembre 1744, publié en 1753 dans lequel il dénonce « avec âpreté les inconvénients de cette innovation » [*in* OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 314].

<sup>502</sup> *Ibid.*

<sup>503</sup> BELY (L.), *Les relations internationales en Europe. XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècle*, *Op. cit.*, p. 589.

<sup>504</sup> BERENGER (Y.), MEYER (Y.), *Op. cit.*, p. 71.

<sup>505</sup> BELY (L.), *Les relations internationales en Europe. XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècle*, *Op. cit.*, p. 589.

<sup>506</sup> Voir Annexe I, texte 28.

<sup>507</sup> Voir Annexe I, texte 29.

<sup>508</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 314.

<sup>509</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 35.

243. « Les personnels de bureaux [avaient] en théorie le statut de "domestiques" »<sup>510</sup>. Ils étaient nommés et révoqués à la discrétion du ministre, mais dans les faits, ils étaient nombreux à faire carrière « jusqu'à 50 ans » alors même qu'« ils [pouvaient] bénéficier d'une pension de retraite au bout de 35 ans »<sup>511</sup>. La professionnalisation du personnel affecté au traitement des affaires du dehors ne connaît son plein essor qu'à partir du règne de Louis XV<sup>512</sup>. Ne s'intéressant qu'aux grands problèmes politiques, le Roi délègue volontiers le « détail » à ses ministres – comprenons par là, la gestion quotidienne des activités de l'État<sup>513</sup>. En qualité de principal rapporteur, le Secrétaire d'État des Affaires étrangères donne, ainsi, lecture des dépêches diplomatiques aux membres du Conseil « et surtout propose réponses et décisions »<sup>514</sup>. Toutefois, en l'absence de responsabilité collégiale gouvernementale, le rôle d'information du Secrétaire d'État est de portée politique moindre que celui qu'exerce le ministre actuel. Concrètement, il annote les dépêches du Roi, reçoit les ambassadeurs étrangers, rédige lui-même les instructions les plus importantes et avalise les autres par l'inscription de la formulation « bon à expédier »<sup>515</sup> sans engagement politique à la clé. De fait, l'apparition et la multiplication de bureaux vont, au mieux, conférer plus de rigueur au travail d'intendance du Secrétaire d'État.

244. A partir du ministère du marquis de TORCY (1696-1715), il s'appuie sur des *secrétaires* qui relayent ses directives à destination des services intérieurs et extérieurs composés de *grands commis* et de *divers subalternes*. Ainsi, en est-il du comte de LIGNY, premier secrétaire des Affaires étrangères de TORCY qui lui attribue, en cette qualité, la responsabilité du *Chiffre* ainsi que les correspondances secrètes avec les chancelleries étrangères. Il lui adjoint, par la suite, un second secrétaire, Jean-Gabriel de LA PORTE DU THEIL, pour l'assister. De 1747 à 1766, le personnel s'étoffe d'un « secrétaire des Affaires étrangères », simple commis, avant que la secrétairerie ne soit élargie à une dizaine de personnes jusqu'en 1770. Après s'être partagé entre le département des Affaires étrangères et

---

<sup>510</sup> BERENGER (Y.), MEYER (Y.), *Op. cit.*, p. 71.

<sup>511</sup> *Ibid.*

<sup>512</sup> La formation de ses sujets en matière de politique et de diplomatie était l'un des soucis constants de Louis XV : « Je sais que nos ministres dans les cours étrangères sont peu de choses ; mais où les remplacer ? Vous savez que nous manquons des sujets pour tous les objets », [*In Lettre à Noailles, Correspondance de Louis XV et du maréchal de Noailles*, Camille Rousset éditeur, Paris, 1865, t. 1, p. 163 ; cité in BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 74]. Après le décès de FLEURY, les Secrétaires d'État seront pour la plupart issus de la haute noblesse. Après le marquis d'ARGENSON (1744-1747) d'une famille de conseillers d'État appartenant à la noblesse d'épée, PUIZIEUX (1747-1751) est seulement au septième degré de noblesse, mais la famille occupe depuis longtemps des postes ministériels. BERNIS (1757-1758), le duc DE CHOISEUL (1758-1761 et 1766-1770), le duc de CHOISEUL-PRASLIN (1761-1766) et le duc d'AIGUILLON (1771-1774) appartiennent à la noblesse d'épée. C'est VERGENNES (1774-1787) qui renouera avec la tradition de la noblesse parlementaire [lire BERENGER (J.), MEYER (J.), *Ibid.*].

<sup>513</sup> LA ROQUE de ROQUEBRUNE (R.), *Op. cit.*, p. 472.

<sup>514</sup> BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 74.

<sup>515</sup> *Ibid.*

celui de la Guerre, le duc de CHOISEUL entreprend d'alléger une machine diplomatique qui devient « trop lourde », selon les termes du Professeur Lucien BELY<sup>516</sup>. A sa suite, le duc d'AIGUILLON va ramener la composition de son cabinet à des dimensions plus modestes et donc « plus conformes aux pratiques traditionnelles de la Monarchie d'Ancien Régime »<sup>517</sup>. Il s'entoure, à cet effet, de deux secrétaires chargés d'ouvrir, d'enregistrer et de répartir les dépêches à l'arrivée entre les premiers commis<sup>518</sup>.

**245.** Principalement affectés à des tâches d'exécution, les *premiers commis* ne sont pas moins des rouages essentiels du secrétariat d'État aux Affaires étrangères. Collaborateurs directs du ministre, ils disposent d'un bureau et sont eux-mêmes assistés par plusieurs *simples commis* chargés de l'expédition des minutes<sup>519</sup>. Ils rédigent les minutes des réponses, à l'exception des plus importantes que le ministre se réserve. Payés à la pièce à l'origine, les commis perçoivent à partir du XVIII<sup>ème</sup> siècle des appointements réguliers. Ils s'élèvent entre 12 à 14 000 livres par an<sup>520</sup>. Ces traitements sont considérables pour l'époque<sup>521</sup>. Ils peuvent même être accentués par les bienfaits du Roi qui, outre l'intérêt qu'il porte à leurs familles, leur « accorde ses grâces, augmente et accroît leurs traitements, et, au jour de leur retraite, les gratifie d'une pension qui leur permet de bien achever leur vie. »<sup>522</sup> De fait, et bien qu'ils ne bénéficient pas juridiquement d'un statut inamovible, les commis font souvent carrière au sein des bureaux des Affaires étrangères<sup>523</sup>. La permanence de leur attachement au ministère est révélatrice de la qualité des liens qui se nouent entre le souverain qui leur accorde ces gratifications spéciales et le ministre qui les lui suggère<sup>524</sup>. Ainsi, le Secrétaire d'État « connaît chacun d'eux, les voit à toute heure, les reçoit lorsqu'ils frappent à la porte de son cabinet »<sup>525</sup>. Le fait qu'il leur arrive de pourvoir à ses propres absences n'est sans doute pas

---

<sup>516</sup> BELY (L.), *Les relations internationales en Europe. XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles*, *Op. cit.*, p. 589.

<sup>517</sup> BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 68.

<sup>518</sup> SAMOYVAULT (J.-P.), *Les bureaux du secrétariat d'État des Affaires étrangères sous Louis XV*, Coll. Bibliothèque de la Revue d'Histoire diplomatique, A. Pedone, Paris, 1971, 358 p. ; cité in BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, pp. 68-69.

<sup>519</sup> Les premiers commis sont assistés de 5 à 10 commis par bureaux. Ils sont également secondés par un commis principal qui surveille les simples commis qui ont la particularité de travailler à domicile. [lire BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 68].

<sup>520</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 312.

<sup>521</sup> Le budget général du ministériat de VERGENNES pour l'année 1787, par exemple, nous donne un ordre d'idée de l'importance des grands commis. Ils perçoivent, ainsi, plus que des secrétaires d'ambassade (rémunérés entre 1500 et 10 000 livres), que le ministre résident de Francfort (2000 livres), que les chargés d'affaires à Malte et Bruxelles (6000 livres), que les secrétaires d'ambassade (payés de 1500 à 10000 livres) ou que les jurisconsultes (2 000 livres). Pour un exposé complet des appointements du personnel des Affaires étrangères, se reporter au tableau de synthèse reproduit en Annexe II (document 4).

<sup>522</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 11.

<sup>523</sup> BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 69.

<sup>524</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 312.

<sup>525</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 11.

étranger à leur état de grâce : ainsi en fût-il, du marquis de BUSSY avec le Secrétaire d'État SAINT-CONTEST (1751-1754) et de l'abbé de LA VILLE avec son successeur le Secrétaire d'État ROUILLÉ (154-1757)<sup>526</sup>. La bonhomie de l'abbé Jean-Ignace de LA VILLE n'a d'ailleurs pas trompé le marquis d'ARGENSON : « ceux qui reviennent de Versailles, observa t-il, disent que l'abbé de LA VILLE a dans les Affaires étrangères plus l'air d'un ministre que d'un commis et que M. ROUILLÉ n'y sera plus rien que son écho (...). L'on ne doute pas qu'il n'ait l'espérance de devenir secrétaire d'État quand M. ROUILLÉ sera obligé de quitter ce travail. »<sup>527</sup> Mais, l'ecclésiastique a commis l'erreur, quelque temps plus tard, de critiquer ouvertement les choix de Louis XV en matière de politique étrangère. Ayant, ainsi, perdu ses chances de devenir secrétaire d'État aux Affaires étrangères, l'abbé de LA VILLE a eu le bon réflexe de ne rien laisser paraître de sa déception et n'a témoigné que plus de zèle envers les secrétaires d'État qu'il eut l'occasion de servir – l'Abbé de BERNIS, CHOISEUL, PRASLIN et le duc d'AIGUILLON. Sa stratégie se révéla payante : peu de temps avant de mourir, il fut nommé directeur des Affaires étrangères (1774). En cette qualité, il a pu compter sur le concours d'une pléthore d'employés de bureaux, parmi lesquels les *simples commis*. Agents intermédiaires entre la strate ministérielle et les postes et agents diplomatiques extérieurs, les commis du Secrétariat d'État des Affaires étrangères perçoivent entre 2 à 4 000 livres<sup>528</sup>. Ils assurent la continuité administrative de l'action extérieure<sup>529</sup>. Mais, précisément, l'idée d'une gestion pérenne des Affaires étrangères va-t-elle jusqu'à favoriser, dès l'Ancien Régime, l'émergence d'une « carrière diplomatique » au sens moderne du terme<sup>530</sup> ?

---

<sup>526</sup> A l'inverse des fonctions vouées à la représentation extérieure, telles celle du secrétaire d'État aux Affaires étrangères ou celle d'ambassadeur, les grands commis des Affaires étrangères étaient astreints à un devoir de réserve qui les contraignait à fuir toutes relations mondaines. C'est seulement au XVIII<sup>ème</sup> siècle, à une époque où les mœurs ont commencé s'assouplir que l'on a vu des premiers commis comme l'abbé La VILLE « courir matin et soir chez les grands et se montrer partout à la Cour, le soir chez des femmes où il joue et soupe », ou encore comme BUSSY, « donner des soupers fins jusqu'à cinq heures du matin » [lire en ce sens le témoignage du duc d'ARGENSON, cité in OUTREY (A.), *Op. cit.*, p. 316].

<sup>527</sup> Cité in BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 68.

<sup>528</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 312. Pour se faire une idée plus concrète des appointements et des gratifications perçus par les bureaux des Affaires étrangères on se reportera à celui de l'année 1768, reproduit en Annexe II (document 4).

<sup>529</sup> BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècles)*, *Op. cit.*, p. 589.

<sup>530</sup> L'impact stratégique que présente le développement d'une « Carrière diplomatique » est résumé en termes positifs par un ancien ministre plénipotentiaire, le baron Antoine de DEFFAUDIS dans les « Observations générales » de son ouvrage précité *Questions diplomatiques et particulièrement des travaux et de l'organisation du Ministère des Affaires étrangères*, (Éd. Goujon et Milon Libraires, Paris, 1849, p. 23) : « Un homme d'un esprit ordinaire, (...), mais appartenant au métier, qui arrivera dans une résidence diplomatique en même temps qu'un autre homme doué d'un esprit éminent, mais qui, jusqu'alors, était étranger à la carrière, apprendra plus de choses intéressantes pour la politique de son pays, en un mois, que son illustre compétiteur n'en saura, peut-être, dans le cours d'une année ». Cet enthousiasme est, également, partagé par le Professeur PRADIER-FODÉRE (in *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 51-54) qui fut également parmi les premiers à s'interroger sur la permanence des « vieilles carrières diplomatiques » (*Op. cit.*, note (1), pp. 51-52). Sa réaction semble visionnaire au vu de l'évolution mitigée qu'elles connaissent sous la V<sup>ème</sup> République, comme en témoigne cette question écrite du sénateur Xavier de VILLEPIN à l'adresse du ministre des Affaires étrangères Roland DUMAS : « M.

### c. Une « Carrière diplomatique » limitée au personnel de l'Administration centrale

246. Si la bureaucratisation des Affaires étrangères a induit, en son sein comme à l'étranger, un panel de fonctions dès l'Ancien Régime, seuls les commis ont eu véritablement les moyens d'y faire carrière. Le Professeur PRADIER-FODERE, nous apprend ainsi, que « sous la vieille monarchie, (...) les premiers commis de longue expérience, qui, après avoir négocié tous les traités, venaient s'abriter dans les bureaux et y apportaient la science pratique. Ils savaient l'histoire de tous les cabinets, la carrière de tous les hommes d'État, la force et la faiblesse de tous »<sup>531</sup>. De là à dénigrer l'apport d'un personnel extérieur à la pérennisation des Affaires étrangères, il n'y a qu'un pas que défend d'esquisser, l'émergence d'une « éducation diplomatique »<sup>532</sup> nourrie de l'expérience tant de diplomates que des personnels de bureaux.

247. La professionnalisation du personnel du Secrétariat des Affaires étrangères est garantie, en effet, par l'excellence de la formation qui leur est réservée à partir du règne de Louis XV. Ceux qui aspirent à servir à l'étranger, sont formés chez les Jésuites, souvent au collège Louis Le Grand. Ils y suivent des études de droit et de langue et sont recrutés vers l'âge de 20 ans, généralement en tant que secrétaires d'ambassade<sup>533</sup> et, souvent, grâce à l'intervention d'un protecteur. Nicolas LE DRAN, par exemple, connut P. POUGET au séminaire, qui le présenta à l'évêque de Montpellier, COLBERT de CROISSY, lequel le recommanda à son frère le ministre TORCY, qui finit par l'engager comme simple commis en 1711. Le caractère essentiellement discrétionnaire de leur emploi n'obère en rien de l'importance qu'ils présentent une fois en poste, pour les agents diplomatiques. Dès cette époque, la doctrine convient que « les domestiques dont le choix est plus essentiel à

---

Xavier de Villepin attire l'attention de M. le ministre d'État ministre des affaires étrangères, sur le choix que font les élèves de l'E.N.A. à l'issue de leur cursus scolaire. Il semble bien que la dernière promotion ait eu tendance à accorder peu d'intérêt pour le Quai d'Orsay qui arrive maintenant après la Préfectorale. On peut se demander si la réaction de ces jeunes n'est pas révélatrice d'un malaise dans les affaires étrangères ? Ne serait-il pas souhaitable de réfléchir à des réformes de ce ministère ? (...). Par ailleurs, n'a-t-on pas trop réduit les avantages acquis prenant en compte la spécificité d'une carrière exigeante et parfois même dangereuse ? » [In « Question écrite n° 20045 de M. Xavier de Villepin (Français établis hors de France – U.M.P.) », Publiée dans le *JO Sénat* du 27 février 1992, p. 458].

<sup>531</sup> PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, note (1), p. 53.

<sup>532</sup> *Op. cit.*, pp. 28-50.

<sup>533</sup> Par exemple, la France compte dix-huit secrétaires d'ambassade en 1787 (Ministère du comte de VERGENNES), payés de 1500 à 10000 livres (Voir Annexe II, document 5).



l'ambassadeur sont ses secrétaires et le maître d'hôtel »<sup>534</sup> ! Il faut attendre le XVIII<sup>ème</sup> siècle pour que la condition des secrétaires d'ambassade et des légations se rapprochent de celles des agents actuels, période à partir de laquelle leur nomination et leur rétribution relèvent directement du Roi<sup>535</sup>. En revanche, l'usage demeure de gratifier les secrétaires d'ambassadeur les plus méritants d'un emploi de commis. C'est, alors, la promesse de durer au sein des Affaires étrangères.

**248.** En effet, six ans avant la Révolution, les premiers commis sont titularisés en recevant le titre de *Secrétaires du Conseil*. Toutefois, leur office n'est pas anoblissante. A l'exception de LA PORTE du THEIL, appartenant à la vieille noblesse, les premiers commis sont d'extraction modeste, « rejets de la bourgeoisie, fils de notaires, de petits magistrats, souvent d'origine provinciale. »<sup>536</sup> Les simples commis, quant à eux, sont généralement issus d'une classe encore plus modeste, celle de négociants<sup>537</sup>. Au cours du siècle, le fossé sociologique se creuse définitivement entre les premiers commis, assimilés à de « hauts fonctionnaires », collaborant aux prises de décisions que les simples commis chargés de les exécuter. Même si, pour les historiens les simples commis « avaient peu de chance d'être promus premier commis au terme de leur longue carrière »<sup>538</sup>, certains ont démenti par leur pratique ce constat, à l'instar de Nicolas LE DRAN. Pour autant, indépendamment de leur grade respectif, les commis jouissent d'une grande respectabilité en leur qualité d'*employés d'État*. Habitant Versailles, leur office ne leur garantit, certes, pas une aisance financière mais le service de l'État les met malgré tout à l'abri du besoin. Les bénéficiaires de la carrière les encourage d'ailleurs à pratiquer l'endogamie, à l'image d'ailleurs des Secrétaires d'État : ils « se mariaient entre eux, se succédaient de père en fils ou de beau-père à gendre »<sup>539</sup>. L'augmentation significative de leur nombre au cours du XVIII<sup>ème</sup> témoigne graduellement de l'essor de l'appareil diplomatique français et avec lui de l'expansion des relations de la France avec l'étranger. A cet égard, leur diversité ainsi que la multiplication des interlocuteurs du Roi vont contribuer à prolonger à l'échelle internationale, l'effort de structuration que nous venons d'observer au niveau de l'organisation interne du secrétariat d'État aux Affaires étrangères

---

<sup>534</sup> Selon les termes de François de CALLIERES retranscrits in OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 315.

<sup>535</sup> *Ibid.*

<sup>536</sup> BERENGER (Y.), MEYER (Y.), *Op. cit.*, p. 72.

<sup>537</sup> *Ibid.*

<sup>538</sup> *Ibid.*

<sup>539</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 316. Pour une étude plus complète, se reporter à l'analyse sociologique particulièrement exhaustive établie par Camille PICCIONI à partir des origines et des familles de premiers commis l'Ancien Régime, dont celles des frères LE DRAN in *Les Premiers Commis des Affaires étrangères au XVII<sup>ème</sup> et XVIII<sup>ème</sup> siècle*, « D'après les recherches de L. DELAVALD », Éd. de BOCCARD, 1928, in-8°, 282 p.

249. Les « Affaires étrangères » sont consubstantielles à l'activité diplomatique en tant que leur domaine d'action englobent des activités identiques : la négociation et la représentation internationales. Ainsi et bien avant la consécration juridique de la mise en place d'une administration centrale, ces missions étaient déjà exercées, en dehors de toute structure spécifique, par le Roi et ses agents dûment mandatés par lui. Débordant les cadres nationaux, la récurrence des pratiques diplomatiques des Cours a inspiré, au plan coutumier, un certain nombre de conventions régulatrices de l'activité internationale de l'État. Dans le souci de les rationaliser, la Société interétatique va entreprendre de leur conférer durablement une valeur juridique durable en inscrivant dans le marbre conventionnel le volet du Droit diplomatique. L'émergence d'un Droit positif protocolaire au niveau international va, ainsi, aider l'État monarchique à arrêter plus ou moins les contours de son Corps diplomatique. A la veille de la Révolution, celui de la France pêche significativement par la primitivité de son assise institutionnelle, comme fonctionnelle.

## 2. Une autorité hiérarchique limitée par la primitivité du « Corps diplomatique » de la France monarchique

250. Dans sa forme originelle, le « Corps diplomatique » français est de dimension très modeste en comparaison avec sa structure actuelle<sup>540</sup>. Les services extérieurs de la France comptent pourtant parmi les plus performants, au regard du degré de spécialisation et de structuration des services extérieurs de l'État princier<sup>541</sup>. Mais, son caractère embryonnaire interdit encore de parler d'un « modèle » français en la matière<sup>542</sup>. Au plan interne, l'effort de structuration est, ainsi, relativisé par l'instauration de régimes dérogatoires qui soustraient

---

<sup>540</sup> A titre comparatif, la représentation de la France à l'étranger, en 1685 était composée de 11 ambassades permanentes, 3 missions spéciales et 5 ministres résidents, tous répartis sur le seul continent européen [lire EISEMANN (P.-M.), « Diplomatie », *Op. cit.*]. La France actuelle ne compte pas moins, 156 ambassades, 17 représentations et 98 postes consulaires, d'après les chiffres du Quai d'Orsay (*in* site Internet : <http://www.diplomatie.gouv.fr>).

<sup>541</sup> BERENGER (Y.), MEYER (Y.), *Op. cit.*, p. 73. Au siècle des Lumières, l'ambassadeur français est perçu comme un modèle social de référence. Il devait par le luxe de sa table, sa bonne mise, la somptuosité de ses réceptions, éblouir les Cours étrangères où il représentait son Roi. Sa sociabilité et le cosmopolitisme ambiant de la fin des Temps Modernes favorisèrent les progrès de la langue française. La richesse du phrasé l'érigea en langue des diplomates et plus généralement celle des élites cultivées. Le Traité d'Utrecht établit durablement l'usage du français comme langue de référence dans la rédaction des conventions internationales, et en particulier des traités de paix. Supplantant successivement le latin et l'italien, « le français [devint] peu à peu la langue interne des différentes administrations des Affaires étrangères, en particulier chez les princes allemands et les HABSBOURG : dépêches et instructions sont fréquemment rédigées en français qui n'est pourtant pas la langue maternelle des personnels considérés » [lire BERENGER (Y.), MEYER (Y.), *Ibid.* ; Lire également BELY (L.), *Les relations internationales en Europe. XVII<sup>ème</sup>-XVIII<sup>ème</sup> siècle*, *Op. cit.*, pp. 585-586].

<sup>542</sup> Réserve que n'ont pas certains auteurs sous la V<sup>ème</sup> République [lire en ce sens, COLARD (D.), « La France et le monde », Article disponible sur le Site Internet du Ministère des Affaires étrangères *in* <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/FD001288.pdf>].

certaines activités extérieures au contrôle du secrétaire d'État aux Affaires étrangères (a). De même, à l'échelle interétatique, le ministre voit son action entravée par le concept d'inégalité souveraine en tant que ce dernier ne favorise pas l'uniformisation du statut des principaux acteurs diplomatiques (b).

### a. Une structure interne à géométrie variable dans l'ordre interne

251. Voué à la représentation du Roi sur la scène interétatique, l'agent diplomatique exerce sa fonction, soit au sein d'une ambassade permanente, soit dans le cadre de missions spéciales en qualité d'envoyés extraordinaires, soit en tant que chargé d'affaires<sup>543</sup>. L'Ancien Régime accouchera d'un réseau jugé « considérable pour l'époque »<sup>544</sup> ! Dans la pratique, l'action des missions extraordinaires est, en principe, complémentaire de celle des missions permanentes. Il n'est donc pas rare, par exemple, de confier à un ambassadeur résident une mission extraordinaire en vue d'une intervention dans un État voisin de celui où il avait son poste<sup>545</sup>. L'action extérieure de ces envoyés extraordinaires revête alors une dimension hautement stratégique. Ainsi, la négociation des mariages princiers, forme d'alliance politiquement prisée dans l'Europe monarchique moderne, compte parmi les causes les plus fréquentes du recours à ces plénipotentiaires d'exception, catégorie à laquelle, et comme il a été déjà spécifié, nous rattachons volontiers le secrétaire d'État aux Affaires étrangères<sup>546</sup>. Cependant, si l'activité diplomatique spéciale est formellement contrôlée par le Roi au moyen des *pouvoirs* qu'il délivre *intuitu personae*, il en va autrement de celle des ministres publics, des ambassadeurs permanents et des consuls<sup>547</sup>. Certes, cette dernière catégorie d'agents extérieurs relève, à l'époque de l'Ancien Régime, de l'autorité du Secrétaire de la Marine<sup>548</sup>. Mais, dès lors que nous avons eu déjà l'occasion de présenter le rôle des ambassadeurs et de leur personnel, nous nous proposons de compléter la description des ramifications extérieures de la France monarchique en évoquant la contribution des Consuls au rayonnement de sa

---

<sup>543</sup> LAGHMANI (S.), *Histoire du droit des gens. Du jus gentium impérial au jus publicum europeum*, Pedone, 2004, p. 80.

<sup>544</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome 1, *Op. cit.*, p. 80.

<sup>545</sup> PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 81.

<sup>546</sup> BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 230. En guise d'illustration, se référer à l'intercession précédemment évoquée de VILLEROY dans la négociation des mariages princiers (Voir *supra*, note 343).

<sup>547</sup> C'est parce que le pouvoir monarchique prit ombrage de l'indépendance fonctionnelle des ambassadeurs et des consuls que la gouvernance se résolut, en 1626 pour les premiers et sous le Consulat pour les seconds, à soumettre leur action au contrôle hiérarchique du ministre des Affaires étrangères.

<sup>548</sup> On notera, toutefois, une courte parenthèse de 1761 à 1766 durant laquelle l'activité consulaire fut confiée au Secrétariat des Affaires étrangères [*in* OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, note (34), p. 317].

diplomatie et même, au Droit des gens des Temps modernes. Car, on leur doit, en grande partie, l'affirmation historique du principe de représentation en droit international<sup>549</sup>.

**252.** Qualifiés à au XIV<sup>ème</sup> siècle de *consulares marinariorum et mercatorum* – que les auteurs français de l'époque ont traduit lyriquement par « consuls de mer » – les consuls échapperont jusqu'à l'avènement du régime bonapartiste, à l'autorité hiérarchique du ministre des Affaires étrangères<sup>550</sup>. Pourtant, dans son principe, l'action des consuls participe à la défense des intérêts extérieurs de l'État princier en tant qu'elle est originellement dédiée au service et à la protection de la communauté citadine des armateurs, négociants et marins étrangers. De fait, les consuls se présentent dès le XVI<sup>ème</sup> siècle comme les instruments privilégiés du commerce extérieur de la plupart des monarchies européennes. Leur activisme est tel que, dès l'époque médiévale, il a inspiré l'un des premiers grands recueils de coutumes juridiques portant sur les règles de la navigation et du commerce maritime en Méditerranée : *Le Consulat de la mer*. On y définit expressément l'institution consulaire comme ayant à la fois le statut d'institution marchande et celui d'institution protectrice des intérêts régaliens. Néanmoins, l'activité consulaire s'affine, très vite, au gré des contentieux qui surgissent en matière de négoce international. C'est ainsi que, les consuls s'imposent progressivement comme une « institution arbitrale » dont les décisions sont revêtues, par la pratique marchande, d'une force exécutoire<sup>551</sup>. *Le Consulat de la mer* regroupe, à cet égard, les jugements du tribunal catalan de Barcelone, ce qui fait de cet ouvrage une référence jusqu'au XVIII<sup>ème</sup> siècle aux côtés du *Guidon de la mer français en matière d'assurances maritimes* (Rouen, XVI<sup>ème</sup> siècle) et du *Rôle d'Oléron et des Coutumes d'Oléron pour les personnels de la mer et le transport par mer* (XVI<sup>ème</sup> siècle)<sup>552</sup>. Sans nous occuper davantage de la genèse de l'activité consulaire, nous tenterons de comprendre les motivations qui ont justifié, sous l'Ancien Régime, son exclusion de la sphère de compétences du secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Dans le cadre d'une analyse comparative mettant en cause les principaux agents qui gravitent dans la sphère internationale, cette problématique se poserait en termes essentiellement statutaires : le consul peut-il être assimilé à un ministre public ? En d'autres termes, sa fonction présenterait-elle un caractère politique ? La rétrospective qui a introduit sommairement notre propos nous incite résolument à répondre par la négative.

**253.** Historiquement, l'action d'un consul consiste en « la protection des intérêts généraux de commerce et de navigation ; [celle] des nationaux dans la jouissance légale de

<sup>549</sup> PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, Op. cit., p. 78.

<sup>550</sup> *Ibid.*

<sup>551</sup> MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, Op. cit., p. 236.

<sup>552</sup> PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, Op. cit., p. 78.

leurs droits et le paisible exercice de leur industrie ; [instruire] leurs réclamations et leurs plaintes, [résoudre] leurs différends, et selon les lieux, (...) arbitre[r] ou (...) juge[r] »<sup>553</sup>. A *contrario*, l'activité consulaire ne consiste donc pas en la participation à des négociations diplomatiques, en l'établissement de relations interétatiques, bref, en toutes activités qui plongent l'agent diplomatique au cœur de la souveraineté des États. Sans minorer l'importance de son rôle, la position excentrée par rapport à la vie politique de l'État commettant justifie, sans doute, le fait que l'interlocuteur d'un consul, dès l'Ancien Régime, n'est souvent qu'une autorité «<sup>554</sup> secondaire ». A cet égard, les usages requis pour la prise de ses fonctions présentent une certaine cohérence : « aucune lettre de créance ne l'accrédite auprès du prince, et celui-ci pourrait ignorer sa présence sans que l'État en souffrit un préjudice »<sup>555</sup>. En d'autres termes, un consul, à la différence d'un Envoyé investi d'une mission politique – tel un ambassadeur permanent ou tout autre ministre public – ne peut se voir appliquer le régime d'exterritorialité décrit précédemment. Il ne peut donc pas revendiquer les privilèges et immunités des agents diplomatiques. Malgré tout, nous devons confesser la faiblesse de notre analyse : à la différence de celle produite pour la pratique des ambassadeurs, nous ne sommes pas parvenus à étayer nos dires à partir de témoignages de cette époque. Le sentiment de flou juridique qui entoure la pratique consulaire a été accentué au XIX<sup>ème</sup> siècle – « siècle d'or » selon nous, de la doctrine diplomatique – par un vif débat animé par des auteurs qui récusait le caractère public de la charge de consul – avec les conséquences juridiques que nous avons décrites plus haut<sup>556</sup>. Face à eux, des observateurs *a priori* avertis<sup>557</sup> conféraient un statut ambivalent au Consul: il était question de reconnaître un

---

<sup>553</sup> MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 239.

<sup>554</sup> *Ibid.*

<sup>555</sup> MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 240.

<sup>556</sup> Telle semble être notamment l'opinion du baron de MARTENS ainsi que d'autres éminents internationalistes auxquels il se réfère, tels que BYNKERSHOECK, WICQUEFORT, VATTEL et KLÜBER (*Op. cit.*, p. 241).

<sup>557</sup> Cette posture ambivalente a été défendue avec une certaine virulence dans une note publiée, le 26 avril 1828, dans le *Messenger des Chambres* sous le Second Empire. Même si il ne nous a pas été permis d'identifier son auteur, l'argumentation qui y est développée semble indiquer qu'il est proche du bureau du Ministre des Affaires étrangères (Voir Annexe I, texte 62). En effet, il y est indiqué que les consuls doivent être « considérés comme des agents publics et directs d'un souverain étranger, ayant qualité près des autorités de leur résidence, pour arguer des intentions connues de leur gouvernement et pour demander l'exécution des engagements contractés avec lui. » Dans le souci de donner du poids à son analyse, il invoque, à tort, la position du baron Charles de MARTENS qui aurait, selon lui, « ranger les consuls dans la classe des agents diplomatiques ». Bien que nous soutenons l'idée d'un rapport analogique entre le caractère public d'un agent et le caractère politique de ses missions, en tant que le second justifierait la reconnaissance du premier (en ce sens, lire la définition de l'expression « ministre public » du Professeur PRADIER-FODÉREÉ in *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États américains et européens*, Tome I, *Op.cit.*, p. 253). Malgré tout, l'ambiguïté est encore entretenue par d'éminents internationalistes du XX<sup>ème</sup> siècle qui adoptent une conception plutôt restrictive. On se référera, à cet égard, à la définition de M. Paul FAUCHILLE : « (...) Les consuls sont des agents officiels (...). [Ils] ont pour mission de représenter à l'étranger les intérêts intellectuels, commerciaux, industriels (*non les politiques*) de leur pays et de protéger les régnicoles de l'État qui les délègue » [*in* BONFILS (H.) et FAUCHILLE (P.), *Manuel de droit international public (Droit des gens)*, Éd. Arthur ROUSSEAU, 1905, p. 416]. Le Professeur Jean BASDEVANT, sous la V<sup>ème</sup> République, s'en fait l'écho dans son célèbre *Dictionnaire de la terminologie du Droit international* précité, p. 156).

caractère public à cette fonction mais tout en privant son titulaire des privilèges et immunités afférents<sup>558</sup>.

**254.** Parce qu'elles mettent en jeu le principe de *l'inégalité souveraine*<sup>559</sup> – soit, le principe fondateur des relations interétatiques à l'époque des Temps Modernes – les considérations qui précèdent, tendent à conférer à la structuration de l'action extérieure de la France – et de tout État souverain de l'époque – une portée transcendante qui n'est pas sans affecter, au XVII<sup>ème</sup> siècle, l'émergence d'un Corps diplomatique.

## **b. Une consolidation du Corps diplomatique français entravée par le principe de l'inégalité souveraine des États princiers**

**255.** Le Corps diplomatique s'entend comme « l'ensemble des ministres publics étrangers de toutes classes accrédités auprès d'un même gouvernement »<sup>560</sup>. Sous l'Ancien Régime, le statut du Corps diplomatique est d'essence coutumière<sup>561</sup>. Il réfléchit, en principe, l'ordre protocolaire qui a pour objet la détermination de la *préséance* des différents acteurs diplomatiques, en matière de légation – soit concrètement, lors dans les occasions de cérémonies et/ou les entrevues officielles entre Envoyés et Souverains étrangers – mais aussi et surtout en matière de négociations. Ainsi, elle identifie « la préférence dans l'ordre et dans le rang à suivre, lorsque plusieurs États, dans leurs relations extérieures, viennent à se rencontrer ; c'est, en d'autres termes, la primauté de rang, le droit d'occuper la première place, c'est-à-dire la place, qui, entre plusieurs, est considérée comme la plus honorable »<sup>562</sup>. Toutefois, comme le rappellera *a posteriori* le célèbre publiciste et diplomate suisse,

---

<sup>558</sup> Ce point de vue est, notamment, défendu à l'époque par l'un des fondateurs du positivisme, le Professeur J.-J. MOSER dans son *Principe du droit des gens européen actuel en temps de paix* de 1750. Il y distingue les *consules missi* (« consuls de carrière ») à qu'il identifie à des « fonctionnaires publics de l'État » des *consules electi* (« agents consulaires ») désignés de manière *ad hoc* par le consul qui les délègue [Ouvrage reproduit in DESPAGNET (F.), *Cours de droit international public*, Elibron Classics, 2002, pp. 370-371].

<sup>559</sup> Ce principe s'inversera à partir du XIX<sup>ème</sup> siècle, période à partir de laquelle la doctrine majoritaire voit dans le principe de l'égalité des États « un effet de leur indépendance : c'est le droit en vertu duquel chaque État souverain peut exiger qu'un autre État ne s'arroge, dans leurs rapports mutuels, des droits plus étendus que ceux dont il jouit lui-même, et ne s'affranchisse d'aucune des obligations imposées à tous » [in PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 55 ; de même KLÜBER (J. L.), *Droit des gens moderne de l'Europe*, *Op. cit.*, pp. 132-133].

<sup>560</sup> PRADIER-FODÉRE, *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. 253.

<sup>561</sup> LIVET (G.), *Recueil des Instructions aux Ambassadeurs, États allemands*, t. XXVIII/1, Mayence, Paris, 1962, p. XXX ; cité in BERENGER (Y.), MEYER (Y.), *Op. cit.*, p. 75.

<sup>562</sup> PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 98-99. Voir également, à titre illustratif, Annexe I (texte 30).

Emmerich DE VATTEL, parce que « la préséance ou la primauté de rang, est une prérogative, aucun souverain ne peut donc se l'attribuer naturellement et de droit. »<sup>563</sup>

**256.** La première expression normative d'un ordre de préséances remonterait, au début du XVI<sup>ème</sup> siècle avec l'adoption d'un règlement que nombre d'auteurs attribuent au Pape Jules II<sup>564</sup>. Connu sous le nom d'*Ordo regum christianorum (Règlement de rang)*, ce texte est supposé prévenir dans « la société des Princes »<sup>565</sup> les risques de conflit en matière de préséance. L'institution consulaire affectée à des missions peu nobles n'y est tout naturellement pas envisagée, contrairement aux rangs assignés aux ambassadeurs résidents et permanents. Rappelons que, dans le cadre de leur pouvoir de représentation, les ministres publics ont la charge insigne de s'assurer du respect la préséance due à leur souverain. Or, comme nous l'avons précisé précédemment, dès lors que l'on dénie tout caractère politique à l'activité des Consuls, on ne peut valablement les assimiler à des ministres publics. Au regard, donc, de la primitivité du droit protocolaire de cette époque, l'incompétence du secrétaire d'État aux Affaires étrangères pour connaître de leurs actions – et ce, quand bien même elles présenteraient un élément d'extranéité – pourrait trouver matière à s'expliquer mais pas à se justifier, ainsi que l'établira *de jure* l'évolution du statut des Consuls après la Révolution<sup>566</sup>. On ne saluera pas moins, l'effort de systématisation entrepris par le règlement pontifical, même s'il demeure lacunaire sur bien des points de l'activité extérieure des États. En effet, il n'encadre qu'un aspect particulier du protocole diplomatique et de ce point de vue, son impact apparaît très mitigé au regard de l'institutionnalisation d'un Corps proprement diplomatique. Malgré tout, ce document révèle, en contrepoint, un principe fondamental des relations interétatiques, à savoir celui de l'inégalité statutaire des États souverains. Voyons précisément quel serait l'apport de ce principe coutumier à l'encadrement protocolaire des relations interétatiques et dans quelles limites juridiques, il serait opposable à la France

---

<sup>563</sup> VATTEL (E. de), *Op. cit.*, p. 2.

<sup>564</sup> Selon le Professeur Jacques GANDOUIN, la paternité de ce Règlement reviendrait en réalité Paris de GRASSIS DE BOLOGNE, l'un des deux maîtres de cérémonies de la chapelle papale [lire GANDOUIN (J.), *Guide du protocole et des usages*, Préface du Duc de BRISSAC, éd. Stock, 1995, p. 372].

<sup>565</sup> Selon le titre d'un ouvrage du Professeur Lucien BELY, *La société des Princes, XVI<sup>ème</sup> - XVIII<sup>ème</sup> siècles*, Fayard, 1999, 651 p.

<sup>566</sup> Encore une fois, notre analyse pèche par l'absence de fondements positifs et de témoignages historiques de l'époque monarchique, qui seraient de nature à étayer ses ressorts argumentatifs. Elle est, surtout, remise en cause par le rattachement définitif des Consuls au Quai d'Orsay à partir du Consulat. Demeurées pratiquement inchangées par rapport à la pratique de l'Ancien Régime, les missions des Consuls ne relèveront donc pas moins, à partir des régimes napoléoniens, de la responsabilité du chef du Département, ce qui tend à prouver que, contrairement à ce que l'on est tenté d'affirmer sous l'Ancien Régime, ce dernier a vocation à connaître de toutes actions menées à l'étranger qu'elles présentent ou non un caractère public avéré.

monarchique – et plus précisément à son ministre des Affaires étrangères – dans le cadre de la gestion de son personnel diplomatique<sup>567</sup>.

257. Concrètement, le rang des puissances monarchiques détermine le classement de leurs agents. Il est également envisagé en fonction de « la position qu'accord[e] l'Église aux différents royaumes et duchés, étant entendu que le souverain pontife [vient] en première position »<sup>568</sup>. Le *Règlement de rang* est mis en œuvre, pour la première fois, à la Cour pontificale le 12 mai 1504, à l'occasion de la réception de l'ambassade de révérence envoyée auprès du Pape par le roi d'Angleterre. L'ordre de préséance arrêté à cette occasion est le suivant : *Rex Romanorum* (Saint-Empire romain germanique), *Rex Francia*, *Rex Hispaniae*, *Rex Aragoniae*, *Rex Portugalliae*, *Rex Angliae*, *Rex Siciliae*, *Rex Scotiae* et *Rex Ungariae*, *Rex Navarrae* (...) <sup>569</sup>. Placée par le souverain pontife quatre rangs derrière sa principale rivale de l'époque, on comprend mieux, que la monarchie britannique ait souhaité s'émanciper de la tutelle de l'Église de Rome ! Mais, la Grande-Bretagne n'est pas la seule à contester l'autorité des « registres de la Cour de Rome »<sup>570</sup>. Elle est, ainsi, rejointe par les Cours protestantes qui font, alors, peu cas de la préséance du nonce apostolique<sup>571</sup>. En outre, selon la bonne ou mauvaise fortune politique que connaissent les États princiers au fil des décennies et des siècles, nombreux sont les souverains, protestants comme catholiques, à refuser que le *Règlement* soit opposable à leurs représentants. Ainsi, le conflit mettant aux prises le comte Godefroy d'ESTRADE ambassadeur de Louis XIV, à son homologue espagnol, le baron Charles de WATTEWILLE, illustre parfaitement la portée limitée du *Règlement de rang*. Il est survenu à l'occasion de l'entrée solennelle de l'ambassadeur français dans Londres, le 1<sup>er</sup> octobre 1761. Or, l'ambassadeur espagnol avait exigé d'avoir la préséance et de sa propre initiative, il prit le pas sur le comte d'ESTRADE. En représailles, le Roi de France congédia l'ambassadeur d'Espagne en poste à Versailles, exigea des excuses officielles de son pays et ordonna que la prééminence de ses ambassadeurs soit reconnue dans toutes les Cours européennes. L'affaire fut classée, le 24 mars 1662, après « une audience des excuses de l'Espagne » tenue à Versailles en présence de l'ensemble du corps diplomatique accrédité à la Cour<sup>572</sup>.

---

<sup>567</sup> Sur les implications de la personnalisation des compétences diplomatiques de l'État Princier (Voir *supra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II).

<sup>568</sup> PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 90.

<sup>569</sup> *Ibid.*

<sup>570</sup> CALLIERES (F. de), *De la manière de négocier avec les souverains*, *Op. cit.*, pp. 146 et 148 ; cité in PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 91.

<sup>571</sup> PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 90.

<sup>572</sup> CORNETTE (J.), « Versailles : le cérémonial de la Cour », in *La France de la Monarchie absolue (1610-1715)*, Coll. « Histoire », Seuil, 1997, p. 487. Lire également le témoignage du Baron de BRETEUIL (1648-



**258.** Le Professeur Joël CORNETTE, spécialiste de cette époque, souligne, par ailleurs, le rang second assigné par les usages protocolaires aux ambassadeurs des souverains électifs – tel est le cas du Roi de Pologne sous l’Ancien Régime – par rapport aux ambassadeurs des monarchies héréditaires. Ils bénéficient, cependant, de la préséance sur les envoyés des Princes dotés d’État. Malgré tout, sur ce point, la discorde règne entre les nombreux princes allemands et italiens de l’Empire composé de principautés dont la souveraineté sera finalement reconnue par les traités de Westphalie (1648)<sup>573</sup>. C’est précisément, dans le cadre de la négociation de ces traités que plusieurs souverains européens ont demandé que leur « compétence » soit rétablie dans son sens ancien, c’est-à-dire celui d’égalité<sup>574</sup>, au plan du protocole diplomatique. Peine perdue, les monarchies européennes – et en particulier, la France – continuent de s’appuyer sur le *Règlement* et d’en imposer le respect absolu dans le cadre de leur droit de légation<sup>575</sup>, y compris à des États souverains qui auraient dénoncé l’ordre des préséances établi. Tel est, notamment, le cas de l’Empire Ottoman qui n’a reconnu « l’esprit de représentation en résidence permanente » qu’à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle<sup>576</sup>. De ce point de vue, l’inégalité protocolaire apparaît bien comme un principe bâtisseur, à la fois des relations interétatiques de Temps modernes et de la gestion du pouvoir international du Roi de France. L’existence de telles affinités conceptuelles a pu justifier que le fait conception inégalitaire ne survive à la chute de l’Ancien Régime<sup>577</sup>. Mais, précisément, l’appréhension de cet exclusivisme monarchique que les Révolutionnaires feront voler en éclat, justifie en guise de bilan de relativiser la revalorisation fonctionnelle survenue à l’occasion de l’autonomisation de l’administration dont il a officiellement la charge.

## **B) Une autonomie administrative insuffisante à l’établissement du secrétaire d’État aux Affaires étrangères dans le rôle de ministre moderne**

**259.** Dans le contexte très spécifique de la monarchie absolue, l’attribution d’un département propre aux Affaires étrangères apparaît comme une récompense en trompe-l’œil.

---

1728), Introduceur des ambassadeurs à la Cour de Louis XIV de 1699 à 1715 (*in Mémoires*, Éd. François BOURIN, 1992 ; ouvrage partiellement édité à l’initiative d’Evelyne LEVER).

<sup>573</sup> PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 91.

<sup>574</sup> *Ibid.*

<sup>575</sup> A titre illustratif, se reporter aux instructions remises à M. de NOINTEL, ambassadeur de Louis XIV à Istanbul en 1670 (Voir *supra*). Dans son mémoire d’ambassade, d’ANDREZEL soulignera également la dignité insigne qui est accordée à un représentant du Roi : « [i] est honteux qu’un ambassadeur de France soit traité comme un ambassadeur de Raguse » [*M.A.E.*, « Mémoires et documents, Turquie, 1451-1724 », feuillet 299 ; cité *in* PANCRACIO (J.-P.), *Op. cit.*, p. 92].

<sup>576</sup> PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 82.

<sup>577</sup> L’avènement du système de classes dans le cadre du règlement de Vienne (1815) et du protocole d’Aix-la-Chapelle (1818) va consacrer de manière durable un principe fondamental du droit des relations internationales post-monarchiques : celui de l’égalité juridique des États.

Historiens<sup>578</sup> comme juristes<sup>579</sup> y voit surtout le bénéfice de l'affirmation d'un monopole d'action au profit de son responsable. Il est vrai que la spécialisation de son personnel marque bien, au plan historique, une atténuation du principe de non-spécialisation cher à la pratique monarchique d'une part, et l'affirmation d'un véritable pouvoir hiérarchique au titre de la responsabilité administrative qui lui échoit, d'autre part. Pour autant, elle n'atténue en rien la mainmise du pouvoir monarchique sur le champ diplomatique. A une époque où le Roi verrouille l'essentiel de la vie étatique, il est vain d'espérer une autonomie d'action aussi aboutie qu'elle ne l'est sous la V<sup>ème</sup> République. C'est à ce titre, que nous nous refusons à voir une véritable analogie entre le secrétaire d'État aux Affaires étrangères et le chef actuel du Quai d'Orsay.

**260.** La pratique déviante du *Secret du Roi* ainsi que les usages diplomatiques observés tout au long du XVIII<sup>ème</sup> siècle, et sur lesquels nous nous sommes souvent appuyés pour étayer la trame de ce Titre premier, sont là pour attester de la dimension éminemment instrumentale du rôle ministériel à la veille de la Révolution. Comme se plut à le rappeler, en son temps et à l'égard des autres ministres, le duc d'ARGENSON, la finalité première de sa charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères réside moins dans l'obtention de privilèges personnels que dans la protection des intérêts souverains de l'État : « Vous [ministres], vous conserverez l'argent, vous la marine, vous les troupes, et moi la réputation de l'État, surtout sa réputation de probité et de bonne foi. En agissant ainsi, tout ira bien. Et, s'il est vrai que ce soit le défaut de notre Gouvernement que chacun tire à soi, ne prêchant que pour sa charge, et que sous un roi de médiocre sollicitude ce défaut puisse avoir ses dangers, je ferai comme les autres, je tirerai à ma plus grande, et plus belle réputation, avec quoi je me passerai de tout le reste, troupes, vaisseaux royaux et même argent pour les affaires du dehors. »<sup>580</sup> Cette prise de position conforte, en point ultime, notre postulat de départ qui consistait à présenter le secrétaire d'État aux Affaires étrangères comme un *instrument de règne* plutôt que comme un *instrument des relations extérieures* à part entière. Ainsi, le fait qu'il conserve, au niveau interne, d'importantes attributions sans rapport avec la conduite de la politique étrangère, combiné au fait que, au niveau externe, le commerce international – domaine de l'action extérieure pourtant en plan expansion à partir de la seconde moitié du XVIII<sup>ème</sup> siècle – échappe à son autorité justifie une distanciation entre les responsabilités qui sont celles d'un

---

<sup>578</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 3 ; BELY (L.), *La France au XVII<sup>ème</sup> siècle. Puissance de l'État, contrôle de la société*, *Op. cit.*, pp. 51-52.

<sup>579</sup> PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 257-258 ; ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 110.

<sup>580</sup> Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 3.

ministre de type parlementaire. De même, au plan institutionnel, le ministre monarchique ne s'appuie pas encore sur de véritables fonctionnaires de l'État, au sens moderne du terme. Outre le risque d'anachronisme que une telle assertion implique, il ne faut pas oublier que de tous les employés du ministère, y compris les plus stables en termes de plan de carrière, demeurent révocables *ad nutum*. Sur ce dernier point, l'on convient avec M. Amédée OUTREY de l'existence « d'un certain abus de mots » lorsqu'il est question de « les représenter comme les ancêtres directs de nos grands fonctionnaires du XIX<sup>ème</sup> siècle »<sup>581</sup>. Le caractère personnel de la politique étrangère de la France des Temps modernes semble, au final, attacher moins d'importance aux formes de son expression, qu'à ceux chargés de les exprimer. Nous avons vu, ainsi, que le choix d'un secrétaire d'État aux Affaires étrangères est aussi déterminant pour le Roi que le choix d'un ambassadeur et même d'un commis ! Au-delà de la différence statutaire et du poids respectif de leurs privilèges, une finalité unique semble fonder le principe d'une unité d'action : la notion de *service*. Appréhendé à l'échelle étatique, l'oubli de soi dans gestion des relations extérieures ne préfigure t-il pas une version politiquement correcte de ce que l'on nomme à mots couverts la « raison d'État » ?

**261.** Si les auteurs ont coutume de conférer à cette expression une portée éminemment péjorative dans tout ce qu'elle draine d'opportunisme et de manipulation au plan politique comme diplomatique<sup>582</sup>, l'étude des origines monarchiques de la fonction de ministre des Affaires étrangères nous incite à plus de circonspection, en privilégiant une lecture littérale de cette expression : le *pragmatisme* qui entoure la naissance du ministre, la *conjonction de paramètres politiques et diplomatiques*, ont donné à la France l'un de ses représentants les plus influents. Ce sont ces mêmes facteurs qui ont inculqué aux premiers titulaires de la charge, un *sens du devoir* suffisamment prononcé pour que, à la veille de la Révolution, on le présente comme le chef du plus puissant ministère du Royaume<sup>583</sup>. Mais, le ministre monarchique, se doutait-il que ces mêmes réalités, articulées autour de la puissance et de la magnificence de l'État Princier, allaient être l'enjeu de l'inscription de sa fonction dans le patrimoine diplomatique de la République ?

---

<sup>581</sup> OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 318.

<sup>582</sup> Confrontant cette notion avec le secret dû aux correspondances diplomatiques, le comte de GARDEN fut parmi les premiers auteurs à en avoir révélé les limites : « [L]a raison d'État est un faible prétexte pour motiver, de la part d'un ministère, l'infraction de ce qui doit être sacré parmi les nations civilisées. Parce que l'on use de ce moyen, précise t-il, il n'en résulte pas un droit ; c'est, au reste, une vérité que l'on ne conteste pas, puisque l'on désavoue toujours cette action (...) » [*in Traité complet de diplomatie, Tome II, Op. cit.*, p. 86].

<sup>583</sup> Telle est l'opinion exprimée par l'historien Frédéric MASSON à la mort du comte de VERGENNES en 1787 (*in Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution, 1787-1804, Op. cit.*, pp. 2-3).

## Conclusion du Titre I.

**262.** Le 13 février 1787, Charles GRAVIER, comte de VERGENNES, chevalier, comte de TOULONGEON, baron d'UCHON et de SAINT-EUGENE, seigneur de BOURDEAU et autres lieux, commandeur des ordres du Roi, conseiller d'État d'épée, ministre et secrétaire d'État et des commandements et finances de Sa Majesté, ayant le Département des Affaires étrangères et chef du Conseil des finances, s'éteint en sa maison de Montreuil, près de Versailles. Pendant treize ans, son ministère a été le principal centre d'impulsion de l'action politique de la France, à l'intérieur comme à l'extérieur du Royaume. Au-delà de son aspect anecdotique, l'embarras dans lequel la disparition du secrétaire d'État plonge la monarchie française<sup>584</sup> est significative des progrès fulgurants accomplis par les trente-six prédécesseurs de VERGENNES : d'une charge purement instrumentale en 1589, elle est devenue à la veille de la Révolution française, une « charge dirigeante » du Royaume<sup>585</sup>. Un titulaire se vante, ainsi, de « la superexcellence de [la] charge de ministre des Affaires étrangères sur les autres départements »<sup>586</sup>.

**263.** A la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, l'héritage monarchique de la fonction de ministre des Affaires étrangères se révèle finalement plus riche que ne l'avait laissé croire les circonstances de sa création. La fameuse « révolution administrative » qu'évoquait M. Jean BAILLOU semble, finalement, se confirmer. Elle transparaît moins dans les ambitions de carrière du titulaire de la charge que dans l'importance stratégique que la royauté prête à son action. Le baron Charles de MARTENS s'en est, ainsi, ému : « [L]e choix de ce haut fonctionnaire est de la plus grande importance, puisque c'est par sa sagesse que les droits, les intérêts, la tranquillité, la dignité et l'honneur national sont maintenus, tandis que ses fautes peuvent compromettre la nation et l'entraîner dans des démêlés et des guerres dont les

---

<sup>584</sup> La mort du comte ouvrait une succession d'autant plus délicate à gérer pour Louis XVI que le pays subissait les pressions d'une Europe monarchique en proie à ses premiers spasmes insurrectionnels. Cette époque voit fleurir, en France, moult pamphlets et autres puissantes diatribes à l'égard de la pratique monarchique et plus encore à l'encontre de l'action des ministres de Louis XVI (Voir *Infra*, Sect. I – Chap. I – Titre II – Partie I). Mais la fin de son règne fut, surtout, marquée par le début de la Révolution Brabançonne. Elle embrasa les Pays-Bas autrichiens jusqu'en 1790. L'insurrection des États du Hainaut et de Brabant avait été motivée par l'adoption de réformes administratives et judiciaires par Joseph II. Elles avaient entraîné la perte de milliers d'emplois. Bien que l'Assemblée nationale française se soit défendue, dès les premiers temps de « sa » Révolution, d'une quelconque affinité avec le mouvement brabançon, elle comptait parmi ses rangs des partisans de la Révolution de 1787 qui se révéleront, presque par la force des choses, de farouches opposants aux prises d'initiative du ministre des Relations extérieures (Voir *infra*, Partie I-Titre II-Chap. I-Sect. I, notamment, les attaques de Camille DESMOULINS contre le comte de MONTMORIN).

<sup>585</sup> MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 3.

<sup>586</sup> Cité in MASSON (F.), *Ibid.*

résultats ne sauraient être calculés (...) »<sup>587</sup>. Pour autant, la force de caractère du ministre suffirait-elle à justifier le fait que, sa nomination soit devenue, à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle, « une question de premier ordre », tant pour le Roi que pour le peuple<sup>588</sup> ? L'absence de linéarité observée au niveau de la pratique des trente-neuf personnalités qui ont pris en charge les Affaires étrangères entre 1589 et 1789<sup>589</sup> ne peut qu'inspirer une réponse nuancée. Elle nous amène, notamment, à dissocier l'*homme* de l'*institution*.

**264.** La charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères ne peut faire miroiter plus que le rôle d'« un scribe, un Secrétaire d'État des volontés du maître »<sup>590</sup>. Nul besoin d'attendre l'avènement de la monarchie absolue pour constater ce qui s'apparente déjà à un rôle traditionnel propre au ministre des Relations extérieures. La consécration de sa fonction intervient, cependant, dans une phase de transition politique qui va lui donner sa dynamique définitive : le Secrétaire d'État est un instrument de crise au service d'un pouvoir politique qui lui est fondamentalement supérieur. En 1589, ce pouvoir est, certes, incarné par le Roi Henri III, mais le travail de théorisation du caractère absolu de la monarchie amorcé sous Henri IV va transcender la dimension technique de cette charge en reconnaissant à son titulaire la possibilité – et non le pouvoir – d'influer sur la direction des affaires. Cet infléchissement des usages constitutionnels va conférer à la charge de secrétaire d'État une portée ambiguë : si son caractère public peut légitimer la participation de son titulaire à la conduite de la politique monarchique, le principe de la concentration des pouvoirs défend de l'interpréter dans le sens d'un droit d'action autonome. Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères mérite bien, à cet égard, l'appellation de « haut fonctionnaire » que lui prête rétroactivement Charles de MARTENS. Bien plus, la pratique institutionnelle de l'époque nous a appris qu'entre ce qu'on attend officiellement d'un secrétaire d'État aux Affaires étrangères et ce qu'il se permet de faire selon l'état des forces politiques, il y a un fossé qu'il ne peut finalement combler qu'avec la bienveillance ou l'inattention des Rois, car aux yeux du peuple et des Nations étrangères, il lui manquera toujours une légitimité politique pour

---

<sup>587</sup> MARTENS (C. de), *Le guide diplomatique ou Traité des droits, des immunités et des devoirs des ministres publics, des agens diplomatiques et consulaires, dans toute l'étendue de leurs fonctions*, Tome I, 4<sup>e</sup> éd., 1854, p. 32.

<sup>588</sup> *Ibid.*

<sup>589</sup> Voir en Annexe II (document 1), la liste chronologique des Secrétaires d'État aux Affaires étrangères sous l'Ancien Régime. Dans un souci d'exhaustivité, nous avons démarré cette liste à la nomination de Claude de l'AUBESPINE, seigneur d'HAUTERIVE (avril 1457-1567). Ces hauts faits en matière diplomatique ainsi que les responsabilités politiques qui lui ont échues, nous ont incité à voir en lui l'étoffe d'un futur secrétaire d'État aux Affaires étrangères. La fonction ne sera officiellement consacrée par le décret royal du 15 septembre 1588 (entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1589) portant la nomination de Loys de REVOL. Le comte de VERGENNES est le trente-septième Secrétaire d'État de l'époque monarchique qui en comprendra, en tout et pour tout, trente-neuf.

<sup>590</sup> BROGLIE (A. de), *Histoire et diplomatie*, Calmann Lévy, Paris, 1889, p. 91.

représenter la France. D'abord, il n'existe que par la volonté du Roi et, ensuite pour assouvir les volontés de l'État souverain.

**265.** Dans le cadre du régime monarchique, le pouvoir politique s'incarne exclusivement en la personne du Roi. De fait, ce n'est pas tant l'appartenance « gouvernementale » du secrétaire d'État aux Affaires étrangères que les affinités qui cimentent la confiance royale qui va *déterminer* l'amplitude d'action de son commis sur la scène politique. Dans cette perspective, c'est la personnalisation de l'exercice des pouvoirs monarchiques et non la pratique en elle-même des ministres qui a organisé l'atténuation du poids des traditions constitutionnelles. Le passage d'une conception purement technique du rôle ministériel à une conception politisante que nous relevons plus haut procède donc de la volonté exclusive du Roi. Si la pratique de l'Ancien Régime a révélé le potentiel politique de la fonction de ministre des Affaires étrangères sans se résoudre à lui donner une assise juridique particulière c'est parce qu'il en allait de la pérennisation du Pouvoir monarchique.

**266.** Au terme de notre présentation de la conception monarchique du rôle de ministre des Affaires étrangères, il nous reste à envisager une énième interrogation : les données subjectives empruntées à l'histoire politique de la France suffisent-elles à justifier l'existence juridique du ministre des Affaires étrangères ? On peut valablement en douter, au regard précisément des évolutions géopolitique et géostratégique que connaît l'Europe médiévale jusqu'en 1589.

**267.** Les guerres de conquête et de religion qui ponctuent alors cette période, ne sont pas exclusives du XVI<sup>ème</sup> siècle, pas plus que les fonctions de négociation et de représentation – permanente ou ponctuelle – du Roi à l'étranger. De fait, si ces éléments factuels ont le mérite de fonder la dimension historique du chef de la diplomatie française, ils ne sauraient suffire à justifier en termes de stratégie politique<sup>591</sup> — le passage d'une gestion monarchique des Affaires étrangères – essentiellement dominée par une logique monopolistique du pouvoir exécutif suprême – à une gestion gouvernementale – principalement animée par une logique distributive en matière d'activité internationale.

**268.** Il apparaît clairement que le ministre des Affaires étrangères est et a demeuré tout au long de l'Ancien Régime une « créature monarchique ». Il est, donc, vain de s'interroger sur

---

<sup>591</sup> Comme nous l'indiquons dans nos propos introductifs le terme « stratégie » renverrait au volet épistémologique de la fonction de ministre des Affaires étrangères. Il doit se comprendre comme l'objectivation de l'action ministérielle au regard des contextes politiques, historiques et juridiques.

la pertinence d'une consécration antérieure au règne d'Henri III. Il importe peu, selon nous, que cette fonction ait été instituée sous Philippe Le Bel ou Henri I<sup>er</sup>, en raison des motivations opportunistes qui animaient l'héritier de la famille des Valois en 1589. Affirmer cela, reviendrait à admettre que la nature monarchique de cette institution soit comprise moins comme la marque d'un lien de subordination à l'égard du pouvoir de nomination du secrétaire d'État que comme un lien d'allégeance. Le départ entre « subordination » et « allégeance » peut apparaître peu significatif pour les tenants de la science politique qu'y n'y verraient que de simples déclinaisons du rapport hiérarchique qui fonde le jeu des institutions à l'époque des Temps Modernes. Toutefois, les juristes, et notamment les théoriciens des relations internationales, serraient tentés d'adopter un point de vue plus nuancé dans la mesure où le changement de régime opéré en 1789 impulse un nouveau souffle à la gestion ministérielle de l'action extérieure de la France.