

Un rôle instrumental régénéré par la restauration napoléonienne de la tradition monarchique en matière diplomatique

« 1799 ne fut pas plus un début que 1815 ne fut une fin. (...) L'observation de la période napoléonienne n'est qu'une nouvelle illustration de ce que la géopolitique se rit souvent des aspects purement idéologiques et de l'organisation interne des États. (...)».
[Thierry LENTZ]¹¹⁸⁸

« Le choix que le gouvernement a fait de vous pour ministre des Relations extérieures fait honneur à son discernement. Il prouve en vous de grands talents, un civisme épuré et un homme étranger aux égarements qui ont déshonoré la Révolution.

Je suis flatté de correspondre souvent avec vous et vous mettre par-là à même de vous convaincre de l'estime et de la haute considération que j'ai pour vous. Salut et fraternité. »

[Napoléon BONAPARTE au ministre TALLEYRAND-PERIGORD]¹¹⁸⁹

¹¹⁸⁸ *Nouvelle histoire du Premier Empire*, Tome I « Napoléon et la conquête de l'Europe 1804-1810 », Fayard, 2002, p. 17.

¹¹⁸⁹ Citation extraite de la réponse que le général BONAPARTE adresse au ministre TALLEYRAND-PERIGORD après que ce dernier l'eut informé de sa nomination, par le Directoire, à la tête du ministère des Relations extérieures [Cité in ORIEUX (J.), *Talleyrand*, Flammarion, 1970, p. 285]. La flagornerie dont le nouveau chef du Département témoigne envers le militaire, témoigne de l'esprit intuitif qui habite le nouveau chef du Département. A bien des égards, il pressent ce que sera l'agencement du rôle du ministre napoléonien avec le chef de l'État : « effrayé de mes fonctions dont je sens la périlleuse importance, écrit-il, *j'ai besoin de me rassurer par le sentiment de ce que votre gloire doit apporter de moyens et de facilités dans les négociations. Le nom seul de BONAPARTE est un auxiliaire qui doit tout aplanir* » (nous soulignons ; voir Annexe I, texte 50).

492. Le 18 brumaire inaugure en France un régime constitutionnel inédit présenté en doctrine juridique comme un mélange plus ou moins subtile de « monarchie absolue » et de « despotisme éclairé » par l'idéologie démocratique¹¹⁹⁰. C'est à cet esprit de synthèse que le ministre napoléonien des Affaires doit de recouvrer, à l'issue de l'épopée révolutionnaire, le monopole de fait que RICHELIEU avait attaché à sa charge de correspondant diplomatique du Roi. Loin de postuler une rupture brutale avec la Révolution, la régénération de son rôle instrumental repose donc sur « le respect du passé associé à l'intelligence du présent »¹¹⁹¹. Cette ambivalence confère au système napoléonien un caractère évolutif qui va justifier la modernisation des bases juridiques des cadres organique et fonctionnel des Affaires étrangères. Plus précisément, entre 1799 et 1814, l'administration diplomatique va vivre au rythme des améliorations constitutionnelles du régime, tels que le passage au consulat à vie en 1802, la proclamation de l'Empire en 1804 ou encore le mariage autrichien de l'Empereur en 1810. Rythmée, ainsi, par la vie politique et les guerres de Napoléon, l'action extérieure est loin, toutefois, d'être improvisée. Tirant les leçons des désorganisations massives orchestrées par les gouvernements d'assemblée, Napoléon va l'appuyer sur un minutieux travail préparatoire dont il attribue la responsabilité au ministre des Relations extérieures.

493. Seul à correspondre avec les chancelleries étrangères, unique destinataire de la correspondance des postes, signataire des instructions qui leur est adressées, le ministre napoléonien semble investi de prérogatives non négligeables qui lui aménagent, dès 1799, un accès direct à Napoléon sans passer par l'intermédiaire du secrétaire. Ce privilège, il ne le partage avec aucun autre ministre¹¹⁹². Pourtant, au regard du droit constitutionnel de l'époque, la régénération du rôle gouvernemental du ministre des Affaires étrangères n'emporte pas une rupture brutale avec les régimes précédents. La prééminence de son rôle technique et, surtout l'absence récurrente d'un pouvoir décisionnel autonome sur la scène diplomatique, feraient la jonction entre les pratiques monarchiques, révolutionnaires et napoléoniennes. A ce titre, la constitutionnalisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères s'inscrit dans le droit fil de la logique restrictive promue sous l'Ancien Régime et que n'a pas remise en cause la Révolution¹¹⁹³.

¹¹⁹⁰ GHERARI (E.), *Constitutions et vie politique de 1789 à nos jours*, Coll. Cursus, Armand Colin, 2^e éd., 2006, p. 14.

¹¹⁹¹ BROGLIE (A. de), *Histoire et diplomatie*, *Op. cit.*, p. 132. Cette opinion est également partagée par l'un des biographes de l'Empereur : « Fort à l'intérieur, puissant en dehors, souligne le Professeur Jacques-Olivier BOUDON, Napoléon réussit le tour de force de mettre un terme à la Révolution française sans paraître renier son héritage » (*In La France et l'Europe de Napoléon*, *Op. cit.*, p. 9).

¹¹⁹² BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 454.

¹¹⁹³ L'unité historique de ces différents régimes autour de la consolidation du rôle administratif du ministre des Affaires étrangères est rappelée, notamment, par le Professeur Elizabeth ZOLLER (*In Droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, p. 111). De même, la dimension pragmatique que revêt traditionnellement la revalorisation

494. « Les ministres de Napoléon sont encore proches de ceux de Louis XIV, rapporte l'un des biographes de l'Empereur. Rien à voir avec les membres des cabinets de nos trois dernières Républiques, précise-t-il. De grands commis : ainsi serait-on tenté de les présenter »¹¹⁹⁴. L'empreinte des Rois est manifeste. La tradition monarchique cautionne le retour à une direction personnelle de l'action extérieure qui va limiter le champ autonome du ministre à la gestion de son administration. Il faut, à ce titre, établir une distinction entre le rôle gouvernemental du ministre qui emporte des responsabilités diplomatiques spécifiques (**Section I**), et le rôle technique qu'il assume en sa qualité de chef de bureau (**Section II**). Il s'est trouvé, toutefois, un ministre des Affaires étrangères exceptionnel pour établir la porosité de ce distingo. A tout le moins, l'intemporalité que la doctrine contemporaine prête à la « méthode » de TALLEYRAND mérite des développements spécifiques. Le Prince de BENEVENT l'ayant éprouvée sous les régimes révolutionnaires et napoléoniens – voire parlementaire – elle donne à voir, en des termes concrets et pédagogiques, l'héritage diplomatique dont jouit la France, au début du XIX^{ème} siècle (**Section III**).

Section I. Un rôle gouvernemental défini restrictivement par le droit constitutionnel napoléonien

495. La conception restrictive des régimes napoléoniens est le résultat des siècles de pratiques politiques qui ont animé l'action diplomatique de la France depuis 1589. A cet égard, la définition constitutionnelle des prérogatives politiques et administratives du ministre des Relations extérieures se trouve fortement indexée par le renouveau d'une tradition monarchique fortement ébranlée sous la Révolution : celle qui fait du chef de l'État l'unique centre d'impulsion de la politique étrangère. La revalorisation de la direction exécutive de la France emporte pour le chef du Département un résultat en demi-teinte : Napoléon ne souffrant d'aucune concurrence dans la conduite de la politique étrangère, il prive son ministre des Relations extérieures de toute autonomie sur la scène extérieure. Cantonné dans son rôle historique de commis du chef de l'État (**Paragraphe 1**), le chef du Département subit également la tutelle du chef du Gouvernement dans l'exercice de son pouvoir réglementaire (**Paragraphe 2**).

des fonctions du ministre est perceptible à travers la diversification des missions qui échoient à l'administration diplomatique, au plus fort de l'épopée napoléonienne : « Le maintien et l'exécution des traités et conventions de politique et de commerce ; la correspondance avec les ambassadeurs, ministres, résidents, agents diplomatiques et commerciaux, soit des puissances étrangères près l'Empereur des Français, soit de Sa Majesté près les gouvernements étrangers » (*in Almanach impérial*, 1811, p. 195).

¹¹⁹⁴ Propos tenus par le Professeur Jean TULARD dans sa préface de l'ouvrage de Thierry LENTZ *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, Éd. Jas, Éd. Christian, 1999, p. 11.

Paragraphe 1. Un statut ministériel inchangé depuis l’Ancien Régime : le commis du Pouvoir politique suprême

496. A l’époque moderne, doctrines constitutionnaliste et internationaliste s’accordent à confondre le domaine des « Affaires étrangères » avec le domaine général de la « diplomatie » en tant que leur instrumentalisation respective poursuit un objectif unique : la défense des intérêts supérieurs de l’État. S’agissant du ministre qui en assume la responsabilité spécifique, on a pu affirmer qu’il « est dans chaque État le premier des diplomates. Il dirige les représentants de l’État dans leurs relations avec les gouvernements auprès desquels ils sont accrédités ; il traite directement les affaires diplomatiques avec les agents étrangers accrédités auprès de l’État dont il est le ministre. Il dépend de lui de présenter au choix du chef de l’État les agents les plus dignes et les plus capables, et de mettre, par des instructions claires et précises, ces agents à même de remplir leur mission »¹¹⁹⁵. A l’inverse de la conception monarchique, le clivage entre les volets politique et administratif de la diplomatie se trouve considérablement estompé à la faveur du monopole traditionnel que le ministre détient, à l’époque contemporaine, en matière de correspondance diplomatique¹¹⁹⁶. Mais précisément, cette conception globalisante de l’action diplomatique n’est pas celle retenue par le droit constitutionnel napoléonien. Et pour cause, en 1799, la centralité des Affaires étrangères en matière d’action extérieure est loin d’être traditionnelle. Les vicissitudes endurées par le Département et son chef durant la période révolutionnaire témoignent, au contraire, de sa relativité.

497. En matière d’action extérieure, l’instrumentalisation de la tradition monarchique par Napoléon se limite à la légitimation de la personnalisation de la conduite de la politique étrangère. Sous l’Ancien Régime comme sous la Révolution, on constate que la prééminence du chef de l’État en matière internationale a toujours été affirmée par les textes constitutionnels au détriment de l’autonomie d’action du ministre sur la scène diplomatique (A). Le système napoléonien fusionnant les rôles de chef d’État et de chef de Gouvernement

¹¹⁹⁵ FUNCK-BRENTANO (T.) et SOREL (A.), *Op. cit.*, p. 78.

¹¹⁹⁶ Comme il sera précisé dans la Seconde Partie de la présente étude, la pratique constitutionnelle de la V^{ème} République combine cette approche fonctionnaliste des relations extérieures (notamment en son Titre XV intitulé des « Communautés européennes et de l’Union européenne ») avec une définition formaliste de l’activité conventionnelle. Notamment en son Titre VI intitulé « Des traités et accords internationaux » ainsi qu’en son Titre XIV, intitulé « Des accords d’association ». A ce titre, il faudra dissocier l’approche restrictive de la lettre constitutionnelle de l’interprétation *lato sensu* que permettent les originalités du système constitutionnel de la V^{ème} République et que légitime le droit international positif [Voir *infra* (Partie II- Titre II)].

en la personne de Napoléon ne pouvait qu'assigner au ministre un rôle d'agent d'exécution (B).

A) Une tradition constitutionnelle préjudiciable à l'autonomie politique du ministre : l'exclusivité reconnue au chef de l'État en matière de représentation internationale

498. A l'époque des Temps modernes, la personnalisation de l'exercice des prérogatives internationales de l'État fait du Roi la source première des relations interétatiques. Quant au secrétaire d'État aux Affaires étrangères, il ne peut engager régulièrement l'État, en dehors d'une délégation du pouvoir d'incarnation du Roi¹¹⁹⁷. Les premières constitutions révolutionnaires¹¹⁹⁸ ont donné une assise normative à ce principe coutumier en définissant, notamment, le domaine des Affaires étrangères indépendamment de la fonction de ministre des Relations extérieures¹¹⁹⁹. Historiquement, elles ont été constitutionnalisées sous la forme d'un domaine régalien et non sous celle d'un domaine gouvernemental autonome. Le constitutionnalisme moderne se contente, donc, à partir de 1791, de reprendre la conception bodinienne qui les érige en des lieux d'exercice privilégiés des pouvoirs de guerre et de paix du Chef de l'État¹²⁰⁰.

499. A partir de 1791, tout se passe comme si les révolutionnaires entendent rationaliser le cadre juridique de la gestion des Relations extérieures. Non pas que la lettre constitutionnelle ignore le volet instrumental de la diplomatie. Mais parce qu'elle lui consacre

¹¹⁹⁷ Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II-§. 1).

¹¹⁹⁸ Section III – Chap. IV- Titre III, Constitution de 1791 ; Titre XII, Constitution de 1795.

¹¹⁹⁹ La Constitution de 1791 consacre une Section III « *Des relations extérieures* », intitulé que reprend la Constitution de 1795 en son Titre XII. Quant à la fonction de « ministre des Relations extérieures », seule la Constitution de l'An XII en fera expressément mention dans un Titre V consacré aux pouvoirs du Sénat.

¹²⁰⁰ Au plan historique, le monopole d'État dans la conduite des relations extérieures est le résultat de la dépossession au profit de la monarchie centralisatrice, de pouvoirs autrefois reconnus à la noblesse. Ce transfert procédait d'une double logique d'unification des sources normatives du Royaume et de sa pacification¹²⁰⁰. En inféodant les seigneurs et en les intégrant dans une noblesse dite « de Cour » où ils leur était interdit de se battre en duel et où il n'était pas de bon goût de porter l'épée, le Roi entendait stabiliser le territoire intérieur pour mieux promouvoir les intérêts du Royaume à l'extérieur. Le lien historique entre la diplomatie et la guerre venait ainsi d'être établie : en décrétant comme seul légitime le recours à la violence par la puissance régaliennne, cette dernière se reconnaissait l'exclusivité de la défense des frontières et de leurs extensions. Ce monopole n'interdisait pas, en pratique, à la puissance monarchique de déléguer à des personnes privées des fonctions régaliennes externes. On peut, ainsi, souligner le rôle prépondérant joué par les grandes compagnies en matière de colonisation. Assimilables aux sociétés anonymes actuelles, il était courant qu'elles reçoivent « délégation de fonctions politiques en étant habilitées à traiter directement avec des groupes politiques étrangers au nom de l'État lui-même » (ZOLLER (E.), *op. cit.* p. 17). Or, l'essentiel de l'œuvre de démocratisation de la politique étrangère va consister, précisément, non pas à supprimer la logique monopolisatrice qui l'anime depuis l'Ancien Régime mais à l'aménager en vue de briser le monopole d'un seul. Pour se faire, la Révolution opère une désacralisation de la personne du Roi : ses pouvoirs diplomatiques ne sont plus déduits du pouvoir de représentation incarnative que lui reconnaissait le droit coutumier, mais du pouvoir de représentation démocratique que lui attribue désormais la Constitution de 1791.

un titre particulier¹²⁰¹ d'une part, et qu'elle le distingue formellement du domaine constitutionnel des « Relations extérieures » d'autre part¹²⁰², tout porte à croire qu'elle entend rattacher le champ spécifique « des Relations extérieures » à la direction de la politique étrangère.

500. Pour les premiers constituants français, la notion de « Relations extérieures » recouvrirait concrètement, la conduite des négociations¹²⁰³, les préparatifs de guerre¹²⁰⁴, la déclaration de guerre¹²⁰⁵ et la signature des traités¹²⁰⁶. L'action exécutive procéderait, ici, d'une conception élitiste du pouvoir diplomatique. Or, une telle approche réductrice a pour effet d'exclure, au plan constitutionnel, la fonction de ministre des Affaires étrangères « de l'exercice du pouvoir exécutif », objet du Chapitre dans lequel est envisagée la délimitation constitutionnelle du champ des « Relations extérieures »¹²⁰⁷. Car, comme il a été déjà spécifié, si « 1789 » marque bien historiquement la fin de l'Ancien Régime, ce n'est qu'en 1792 que la rupture a été juridiquement consommée. Jusqu'à cette date, les révolutionnaires ont dû s'accommoder de la Royauté et plus précisément, des traditions qu'elle a forgées en matière internationale.

501. En matière diplomatique, notamment, les révolutionnaires ont attribué au Roi l'exclusivité « des relations politiques au dehors »¹²⁰⁸. Mais, son privilège a été de courte durée, l'application de la Constitution de 1791 ayant été suspendue au bout d'une année, précisément à la suite de la pratique abusive du droit de veto reconnu par ce texte à Louis XVI. Cette prérogative est une contrepartie de la répartition de la compétence militaire entre « le pouvoir exécutif Suprême [qui] réside exclusivement dans la main du Roi »¹²⁰⁹ et l'Assemblée nationale législative matérialisant le « Corps législatif » (article 2, Chapitre III, Titre III). Dans le souci constant de démocratiser le cadre d'exercice des compétences régaliennes, les révolutionnaires ne se doutent pas qu'ils viennent de saborder leur propre œuvre. Le recours au veto royal révèle l'existence d'un conflit constitutionnel qui ne peut se résoudre qu'au bout d'une période variant de deux à six ans¹²¹⁰. Or, en matière d'offensives militaires, ce délai d'attente est difficilement conciliable avec la réalité du terrain. Il

¹²⁰¹ Titre VI « *Des rapports de la Nation française avec les Nations étrangères* ».

¹²⁰² Elle envisage dans un chapitre relatif aux pouvoirs du Roi et inclus dans un titre différent (Chapitre IV « *De l'exercice du pouvoir exécutif* », Titre III « *Des pouvoirs publics* »).

¹²⁰³ Art. 1, Section III, Chap. IV, Titre III (Constitution de 1791).

¹²⁰⁴ Art. 2, Section III, Chap. IV, Titre III (Constitution de 1791).

¹²⁰⁵ Al. 1, Art. 2, Section III, Chap. IV, Titre III (Constitution de 1791).

¹²⁰⁶ Art. 3, Section III, Chap. IV, Titre III (Constitution de 1791).

¹²⁰⁷ Intitulé du Chapitre IV incluant la définition du cadre constitutionnel des Relations extérieures.

¹²⁰⁸ Art. 1, Section III, Chap. IV, Titre III (Constitution de 1791).

¹²⁰⁹ Art. 1, Chap. IV, Titre III (Constitution de 1791).

¹²¹⁰ GODECHOT (J.), *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Garnier Flammarion, Paris, 1995, p. 69.

transforme le droit d'obstruction en une arme paralysante redoutable pour le régime, comme en atteste la pratique royale de l'époque¹²¹¹. De fait, si pour les historiens son usage abusif a justifié la déchéance de la Royauté, le 10 août 1792, il incarne, surtout, pour les constitutionnalistes la faillite de la première Constitution française. De manière incidente, il a contribué à la revalorisation statutaire du ministre des Affaires étrangères. La compromission des différents ministres avec les milieux politiques révolutionnaires nous avait déjà aiguillé sur cette voie.

502. L'effort d'encadrement du pouvoir monarchique, au lendemain de la Révolution, a eu pour conséquence majeure, la consécration d'une définition à la fois restrictive au plan matériel – exclusion du domaine des affaires avec les étrangers au seul bénéfice du maintien du pouvoir régalien de direction dans la conduite des affaires militaires et conventionnelles – et élitiste au plan institutionnel – la responsabilité des « Relations extérieures » relève du pouvoir exécutif Suprême représenté « exclusivement » par le Roi. Il s'en est suivie une période de transition organisant le passage d'une gestion monarchique des relations extérieures axée principalement sur la promotion d'une diplomatie de paix à une diplomatie réactionnaire ayant à cœur de refondre la force de projection diplomatique de la France à l'image de la République. Dans cette optique, les contraintes constitutionnelles relatives au domaine des « Relations extérieures » se sont progressivement estompées au plan normatif pour considérablement se renforcer au plan fonctionnel.

503. Le remplacement du Roi par un organe collégial – le « Conseil exécutif » – aurait dû contribuer à la revalorisation statutaire du ministre en charge de l'activité diplomatique, en tant qu'il lui permettait de s'affirmer de plus en plus comme un acteur gouvernemental à part entière. Constitutionnellement parlant, il n'y a plus d'obstacle institutionnel entre le ministre et la gouvernance. Sauf que la fonction de ministre n'est elle-même pas spécifiquement envisagée par le texte de 1793. Dans le silence du texte, son rôle traditionnel de responsable administratif incite à le rattacher à l'autorité du Conseil exécutif. Composé de vingt-quatre membres (art. 62), cet organe est en effet « chargé de la direction et de la surveillance de l'administration générale ». De fait, la suppression de la figure royale n'a pas emporté avec elle le rapport de subordination qui indexe la fonction ministérielle depuis sa création en 1589. Elle en a, simplement, léguée la pleine jouissance à la nouvelle gouvernance. Mais, précisément, parce que l'expression « Relations extérieures » a disparu du texte constitutionnel, le ministre ne pouvait-il, également, tirer quelques profits de ce silence ?

¹²¹¹ Au cours du seul mois de juin 1792, Louis XVI usa par trois de son droit de veto pour contrer des projets de lois qui avaient pour objet de renforcer la défense d'une France subissant des vives attaques extérieures.

504. Le verrouillage de l'action politique par le Corps législatif¹²¹² n'offre pas les conditions optimales pour une action ministérielle extensive. A l'instar du Professeur Jacques GODECHOT que « le principal mérite de la Constitution de 1793 ne réside pas dans ses possibilités d'application »¹²¹³ mais plutôt dans la constitutionnalisation novatrice de principes de droit social qui ont vocation à intéresser aussi bien les nationaux que les étrangers – sous la réserve expresse pour ces derniers, que l'exigibilité desdits principes ne soit pas constitutive d'une ingérence dans les affaires intérieures des autres Nations (art. 119 C)¹²¹⁴. L'ouverture sur le monde extérieur se précise, bien, dans la Constitution de 1793, mais elle s'impose au ministre des Affaires étrangères plus qu'il ne la dirige.

B) Une revalorisation napoléonienne de la stature du chef de l'État préjudiciable à l'autonomie politique du ministre des Affaires étrangères

505. Sous le Consulat et l'Empire, le rôle politique des ministres ne connaît pas de modifications substantielles par rapport à la pratique révolutionnaire. On les perçoit toujours comme de « simples collaborateurs » du Pouvoir politique suprême¹²¹⁵. Un point de rupture avec la conception des régimes antérieurs si la Constitution de l'an VIII – et les textes qui l'ont progressivement amendée – avaient introduit en France un régime parlementaire « à l'anglaise »¹²¹⁶. Or, on ne retrouve pas de cabinet autour d'un Premier ministre¹²¹⁷, ni la

¹²¹² Aux termes de l'article 62 C, le Conseil exécutif « ne peut agir qu'en exécution des lois et des décrets du Corps législatif ».

¹²¹³ GODECHOT (J.), *Op. cit.*, p. 93.

¹²¹⁴ Sous certaines conditions, la Constitution de 1793 reconnaît pour la première fois aux étrangers le droit de participer au suffrage universel – privilège qui demeure encore interdit aux Françaises ! Elle les considère comme des citoyens à part entière, et à ce titre ils sont « admis à l'exercice des Droits de citoyen français » (art. 4 C) à l'exclusion des droits de souveraineté – l'article 7 spécifiant que « [l]e peuple souverain est l'universalité des citoyens français » – ainsi que du droit de se présenter à l'élection des députés – celle-ci étant réservée uniquement à « [t]out Français exerçant les droits de citoyen » au sens de l'article. 28. Par ailleurs, l'œuvre constituante a pris soin d'actualiser le combat révolutionnaire en introduisant l'« Acte constitutionnel » de 1793 par une « Déclaration des droits de l'homme et du Citoyen » forte de 35 articles promouvant le modèle démocratique français, modèle qui, à cette occasion, est transposé dans la sphère des relations interétatiques (art. 118 à 121 C). Dans l'optique de la philosophie libérale et universaliste des révolutionnaires, la Constitution reconnaît le droit d'asile aux apatrides persécutés « pour la cause de la liberté » (art. 120). Elle réaffirme, ainsi, la farouche opposition de la France à toute forme d'oppression gouvernementale exercée tant à l'intérieur de ses frontières (art. 9 C dans l'hypothèse d'actes subversifs internes interne ; art. 120 C dans l'hypothèse d'une occupation militaire) qu'à l'extérieur (art. 120, al. 2 C s'agissant de régimes tyranniques).

¹²¹⁵ TULARD (J.), Préface de l'ouvrage de Thierry LENTZ, *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, p. 13.

¹²¹⁶ Nous tempèrerons notre propos en matière de responsabilité ministérielle, notamment au regard de l'Acte additionnel aux constitutions de l'Empire (Voir *supra*).

¹²¹⁷ Nous verrons que l'existence de trois conseils – dont non prévu par la Constitution – regroupant les ministres napoléoniens ne contredit pas cette réalité que l'historien TULARD a magistralement soulignée : « La Révolution, et plus encore l'Empire, ont tout inventé : le Secrétaire général, les chefs de division, les méthodes de travail, l'échelle des traitements, les conditions d'avancement, et même les caisses de retraite, tout sauf le

possibilité pour les assemblées d'exercer des moyens de pression à l'encontre de ce cabinet, voire de sanctionner l'action de ses membres. Ainsi, face au Premier Consul et à l'Empereur, il y a avant tout des *individus* circonscrits à la sphère de leur département et subordonnés à la gouvernance. A l'image des secrétaires d'État aux Affaires étrangères de l'Ancien Régime, la carrière des ministres napoléoniens demeure, à cet égard, soumise au bon vouloir du chef de l'État. Cependant, à la différence des Rois, le lien de subordination qui articule de nouveau leur charge avec l'Exécutif suprême, est désormais encadré par un droit constitutionnel écrit.

506. De 1799 à 1814, l'organisation des pouvoirs sous le Consulat et l'Empire s'est construite autour d'un texte de base entré en vigueur avant même sa ratification par le peuple: la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799). Inspirées par SIEYES et BONAPARTE¹²¹⁸, ses lignes forces ont été, par la suite, remodelées par voie une série de sénatus-consultes¹²¹⁹. Celui du 28 floréal an XII intéresse spécifiquement la fonction de ministre des Relations extérieures. Il est prévu en son article 41 que « (...) le ministre des Relations extérieures rend compte à l'Empereur de la situation politique de l'État ». Une lecture littérale laisserait croire à une avancée majeure au plan de la responsabilité ministérielle. L'orientation césariste que prend résolument le régime dès 1799 tempère, bien vite, l'enthousiasme des titulaires.

507. Ainsi, le droit constitutionnel napoléonien exclut le ministre du Gouvernement. Selon l'article 1^{er} du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, « [l]e Gouvernement de la République est confié à un Empereur qui prend le titre d'Empereur des Français ». Resituée dans le contexte du Titre V dans lequel l'article 41 précité s'intègre – en l'occurrence celui relatif « Aux grandes dignités de l'État » – cette disposition ne vise pas spécifiquement la fonction de ministre des Relations extérieures mais le cadre d'action de l'archichancelier d'État. Il s'agit d'indiquer de manière expresse ses collaborateurs privilégiés, au nombre

cabinet ministériel sous l'Empire », (*In* « Le cabinet ministériel sous l'Empire », *Origine et histoire des cabinets des ministres en France*, (Voir *infra*).

¹²¹⁸ En l'an III, SIEYES avait posé, en termes simplistes, le principe d'une séparation de l'exécutif et du « gouvernement ». Le premier était « tout action », le second « tout pensée ». Dans l'optique du révolutionnaire, le Gouvernement était appelé à fusionner, au niveau de la direction de l'État, l'Exécutif et le Législatif. En l'an VIII, il soumit cette dichotomie aux commissions législatives provisoires chargées de préparer la nouvelle constitution. Elle fut désavouée au profit de la vision napoléonienne d'un Pouvoir exécutif fort: un Gouvernement qu'il incarnerait *en sa personne* face au Corps législatif [en ce sens, lire LENTZ (T.), *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, p. 24].

¹²¹⁹ Celui du 14 thermidor an X (2 août 1802) faisant de BONAPARTE un « Consul à vie » ; celui du 16 thermidor an X (4 août 1802) instrumentalisant le précédent sénatus-consulte ; celui du 28 floréal an XII (18 mai 1804) instaurant le régime impérial ; celui du 10 août 1807 supprimant le Tribunat. Aux Cents-Jours, la Constitution impériale sera complétée, le 22 avril 1815, par un « Acte additionnel aux constitutions de l'Empire ». Ce dernier texte dénote par la portée libérale des dispositions relatives à la fonction ministérielle, en particulier, celles qui encadrent la responsabilité gouvernementale.

desquels le sénatus-consulte compte le ministre des Relations extérieures, sans qu'il y ait une volonté politique quelconque de doter la fonction ministérielle d'une assise constitutionnelle autonome¹²²⁰. Car, ce serait contredire le principe de la personnalisation du pouvoir politique énoncé à l'article 1^{er} du sénatus-consulte de l'an XII. A cet égard, c'est au chef de l'État et à lui seul qu'incombe *la fonction de gouverner*. Quant au ministre, il ne leur appartient que *d'administrer*.

508. Aux termes de l'article 54 de la Constitution de l'an VIII, « [l]es ministres procurent l'application des lois et des règlements d'administration publique ». En d'autres termes, les ministres ne sont que des *agents exécutifs* et non des *acteurs du Pouvoir exécutif*. Le pouvoir réglementaire qu'il exerce par voie d'arrêtés et de circulaires se limite à la gestion de leur département respectif. Napoléon se montre particulièrement intransigeant sur le respect imparti aux prérogatives respectives des ministres. Leur docilité est un gage du maintien de l'ordre public. Il le rappellera, notamment, à Eugène de BEAUHARNAIS, vice-roi d'Italie : « La loi a souvent besoin d'un développement qui est un règlement. Il y a là-dessus des limites que l'usage seul peut faire connaître ; *mais les ministres ne peuvent agir qu'au nom du Gouvernement* (...). Il s'en faut bien que les ministres aient le droit d'expliquer la loi. Ce serait un droit vraiment funeste, qui détruirait l'administration (...). Vous verriez bientôt toute l'influence se diriger sur les ministres ; ils ne tarderaient pas à en abuser. »¹²²¹ Cette mise en garde n'est pas sans rappeler la critique des Lumières et des conventionnels. La solution de l'Empereur se veut mon radicale : il s'agit de conserver au ministre sa place au sein de l'organisation exécutive, simplement il lui retire toute aura politique. Dans cette optique, le contreseing ministériel prévu à l'article 55 de la Constitution de l'an VIII pour tout acte du Gouvernement – c'est-à-dire des Consuls, avant 1804 et après cette date, de l'Empereur – ne présente pas de portée contraignante au sens que lui donneront les régimes parlementaires modernes. Le ministre n'est pas co-auteur de l'acte, sa signature n'emportant pas l'endossement de la responsabilité politique de l'acte impérial. A l'image des droits constitutionnels monarchiques et révolutionnaires, le paraphe ministériel n'est qu'une simple formalité d'authentification et de notification. De ce point de vue, le ministre qui se risquerait à refuser de contresigner l'acte du chef de l'État s'exposerait à une sanction politique et non

¹²²⁰ Article 41: « (...) - Il [l'archichancelier d'État] présente à l'Empereur et signe les lettres de créance et la correspondance d'étiquette avec les différentes cours de l'Europe, rédigées suivant les formes du protocole impérial, dont il est le gardien. - Il est présent au travail annuel dans lequel le ministre des Relations extérieures rend compte à l'Empereur de la situation politique de l'État. - Il présente les ambassadeurs et ministres de l'Empereur dans les cours étrangères, au serment qu'ils prêtent entre les mains de sa Majesté impériale. - Il reçoit le serment des résidents, chargés d'affaires, secrétaires d'ambassade et de légation et des commissaires généraux et commissaires des relations commerciales. - Il présente les ambassades extraordinaires et les ambassadeurs et ministres français et étrangers ».

¹²²¹ *Correspondance*, n° 9014, « Lettre du 25 juillet 1805 ».

juridique, à savoir un renvoi pour insubordination¹²²². Ce serait encore aller à l'encontre de la personnalisation du pouvoir politique susmentionnée que de reconnaître au ministre napoléonien, le pouvoir de bloquer l'exécution d'une décision impériale.¹²²³ Le seul domaine où il peut exercer un pouvoir de décision est celui dont il a la charge spécifique. On a pu, ainsi, considérer que « la tutelle des ministres sur l'administration doit être considérée comme un indéniable instrument de pouvoir »¹²²⁴. La nature césariste des régimes napoléoniens invite à tempérer cette affirmation.

Paragraphe 2. Un pouvoir réglementaire noyauté par le chef de l'État

509. Sous les régimes napoléoniens, « le Gouvernement dispose désormais d'un véritable pouvoir réglementaire puisqu'il peut prendre les règlements nécessaires pour l'exécution des lois (art. 44) », souligne le Professeur Yves GUCHET¹²²⁵. Il convient, cependant, de préciser c'est que cette activité est le fait principal du chef de l'État depuis le Consulat¹²²⁶. A l'image de l'activité diplomatique, il faut donc dissocier le pouvoir réglementaire de l'Empereur de celui des ministres.

510. L'article 59 de la Constitution de l'an VIII place les ministres à la tête d'administrations centrales et locales. Ils exercent leur autorité hiérarchique sur le département dont ils ont officiellement la charge ainsi que sur les services relevant de leur portefeuille dans les arrondissements communaux et « les portions plus étendues du territoire », c'est-à-dire les départements créés par la loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800). Ce déploiement administratif contribue à rendre les ministères plus réactifs au

¹²²² Cette sanction est demeurée exceptionnelle sous la période napoléonienne. Sur les trente-deux ministres qui servirent les consuls puis l'Empereur, seul le ministre des Relations extérieures TALLEYRAND-PERIGORD fut renvoyé.

¹²²³ Comme le note finement l'historien Thierry LENTZ, la preuve du caractère purement matériel du contreseing est établie, au plan formel, par le fait que la signature du ministre ne figure que sur la minute d'un décret. « C'est la signature du secrétaire d'État qui apparaît au *Bulletin des Lois* et au *Moniteur* », observe l'auteur. « Aux yeux du public, en déduit-il, il n'y avait donc pas cosignature d'un ministre, mais un simple visa du plus proche collaborateur du chef de l'État », (*In Dictionnaire des ministres de Napoléon, Op. cit.*, p. 27).

¹²²⁴ LENTZ (T.), *Dictionnaire des ministres de Napoléon, Op. cit.*, p. 27.

¹²²⁵ GUCHET (Y.), *Histoire constitutionnelle de la France 1789-1974, Op. cit.*, p. 116.

¹²²⁶ Le Titre IV de la Constitution de l'an VIII est consacré expressément au Gouvernement, mais il y est précisé que cette fonction est confiée aux consuls. Or, une lecture systémique de l'ensemble de ces dispositions établit la prééminence du *Premier consul* – soit Napoléon BONAPARTE – en lui reconnaissant une voix prépondérante. Concrètement, c'est donc à lui qu'il appartenait de gouverner en dernier ressort. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII -18 mai 1804) se veut encore plus explicite en son article Premier : « Le Gouvernement de la République est confié à un Empereur qui prend le titre d'Empereur des Français ». Cette exclusivité est un renvoi implicite à la pratique concentrationnaire en vigueur sous la monarchie absolue. Elle révèle une personnalisation de l'exercice du pouvoir gouvernemental. Toutefois, et comme nous aurons l'occasion d'insister sur ce point, la revalorisation de la responsabilité ministérielle et surtout, la modernisation du mécanisme du contreseing à la fin de la période impériale, défend de voir dans la pratique napoléonienne du Pouvoir une analogie fidèle par rapport à l'action des Rois.

quotidien, aussi bien dans la collecte d'informations que dans la prise de directives. En pratique, les ministres napoléoniens s'investissent-ils dans la gestion de leur personnel, l'arbitrage des recours gracieux avec les citoyens, la rationalisation des dépenses, etc. S'agissant spécifiquement des missions imparties au chef du Département, elles sont spécifiquement envisagées par le décret du 25 décembre 1810¹²²⁷. Ce texte s'inscrit d'emblée dans la continuité du règlement de 1626 et de l'arrêté du 22 messidor an VII car il consolide l'assise juridique du monopole ministériel en matière de correspondance diplomatique. La pratique centralisatrice de l'Empereur va, toutefois, circonscrire son opposabilité à la sphère interministérielle.

511. L'objet principal du décret du 25 décembre 1810 porte sur les communications écrites¹²²⁸. A cette date, interdiction est faite aux différents ministres de correspondre « sous quelque prétexte que ce soit » avec des agents étrangers. Ils ont, par ailleurs, l'obligation de transmettre au ministre des Affaires étrangères « dans les vingt-quatre heures (...) toute lettre qu'ils recevraient traitant d'une affaire quelconque, de petite ou de grande importance » (art. 1^{er})¹²²⁹. Tout manquement à cette règle est l'objet de vives réprimandes de la part de l'Empereur qui se montre encore plus protecteur des prérogatives du ministre des Relations extérieures que le titulaire lui-même !¹²³⁰ Dans le souci de décourager des dissonances au sein de son gouvernement, il va jusqu'à étendre l'interdiction aux échanges verbaux suscités par

¹²²⁷ Nous envisagerons dans la Seconde Partie de cette étude, l'actualité de ce décret. Même si il n'a pas échappé à la doctrine que depuis 1810 et jusqu'à aujourd'hui, l'exclusivité reconnue au ministre des Affaires étrangères n'a jamais été respectée, ni par ses homologues, ni par les instances gouvernantes, des obligations conventionnelles souscrites par la France à l'issue de la Seconde guerre mondiale aménageraient au profit du ministre des Affaires étrangères de la V^{ème} République des réserves de compétence opposables à la gouvernance. Nous tenterons, ainsi, de démontrer le fait que le ministre disposerait de moyens objectifs de donner un plein effet au Décret de 1810, y compris en période de présidentialisation du régime. A ce titre, les avancées observées au niveau de la pratique diplomatique internationale identifieraient, au niveau du droit interne français deux conceptions de la fonction de ministre des Affaires étrangères : l'une de nature politique serait axée sur le principe de sa subordination au chef de l'État ; l'autre de nature juridique atténuerait le principe de sa subordination au regard de l'autonomie statutaire que le droit international positif reconnaît au titulaire sur la scène politique extérieure. De ces deux approches, il semble que tant la pratique constitutionnelle que l'opinion publique française se fassent plus facilement l'écho de la première plutôt que de la seconde.

¹²²⁸ *Ibid.* p. 111, note 3 et reproduit in *MAE*, I, p. 19.

¹²²⁹ Voir Annexe I, texte 61.

¹²³⁰ Le ministre de la police, SAVARY, commit l'imprudence d'entrer en relations avec le royaume de Naples sans en référer au préalable au ministre des Relations extérieures. Informé de cette entorse qui avait mis l'administration du Département dans l'embarras, l'Empereur ne manqua de réprover SAVARY : « Vous ne devez pas vous mêler de ce qui regarde la reine de Naples. Laissez-la faire ce qu'elle veut, tempête Napoléon. Moins vous causerez avec elle, mieux cela vaudra ; les conversations avec elle seraient mauvaises, puisque vous ne savez pas mon but. Montrez-lui donc les égards convenables, et restez tranquille ». Et l'Empereur d'insister quelques lignes plus loin : « Moins vous causerez avec les ministres étrangers, moins vous aurez d'ambassadeurs à votre table, mieux cela vaudra. (...) Vous ne savez pas mes intentions ; je ne vous les ai pas dites ; vous vous êtes donc exposé à donner à mon ministre des instructions opposées à celles du ministre des Relations extérieures. (...) Vous pouviez prévenir le ministre des Relations extérieures ; mais vous ne deviez rien prendre sur vous. *Lorsqu'un ministre se mêle de ce qui ne le regarde pas, il bouleverse l'administration. Il n'est pas dans la règle que vous donniez une seule instruction à mes ministres à l'étranger* [nous soulignons] » [*In Lettres inédites à Napoléon I^{er}*, Publiées par Léon LUCESTRE, Tome II, n° 877, Éd. Plon, Nourrit & Cie, Paris, 1897, pp. 166-167].

des demandes ou des plaintes adressées aux ministres autres que celui des Relations extérieures par des puissances étrangères. Il est, ainsi, « expressément défendu [aux] ministres, conseillers d'État, de répondre soit par écrit, soit verbalement à aucune demande, plainte ou affaire, que ce soit de petite ou de grande importance, qui leur serait adressée par un agent étranger, l'unique réponse doit être qu'ils doivent s'adresser au ministère des Relations extérieures » (art. 2)¹²³¹. On s'est interrogé en doctrine sur la portée attachée au caractère « unique » de la réponse du ministre des Affaires étrangères. Fonde-t-il un avis simplement obligatoire ou est-il obligatoire *et* conforme ? Pour le Professeur Marcel MERLE, le caractère contraignant de l'acheminement du courrier manifeste « la volonté de faire du ministère des Affaires étrangères le seul interlocuteur du monde extérieur. Il ne saurait donc y avoir d'autre politique étrangère que celle émanant du seul ministère institué à cet effet »¹²³². Une circulaire du 25 avril 1808 semble abonder dans le sens du politologue. Il y est rappelé aux agents du Département qu'ils n'ont d'instructions à recevoir que du Ministère des Relations extérieures, de sorte que lorsque d'autres autorités les sollicitent pour des démarches diplomatiques, ils doivent se référer à ce dernier. Seuls les consulats sont autorisés à déroger au monopole du Département. Ils peuvent, ainsi, communiquer avec le ministère de la Marine et du Commerce, mais ils ont l'obligation d'en informer le ministre des Relations extérieures¹²³³. De manière plus générale, il est une exception absolue à la centralité des Affaires étrangères de nature qui ne souffre d'aucun tempérament: la prééminence institutionnelle du chef de l'État au sein de l'Exécutif.

512. Dans la continuité de pratique de la monarchie absolue, la dimension autoritariste du régime napoléonien est un obstacle rhédibitoire à l'affirmation de prépondérances parallèles. Ne va-t-il pas jusqu'à reprocher à sa propre sœur d'avoir contrevenu à l'une de ses directives : « Les ministres parlent en mon nom ; personne n'a le droit de paralyser, d'arrêter l'exécution des ordres qu'ils transmettent (...) » tance t-il. Bien plus, la personnalisation du pouvoir de représentation¹²³⁴ justifie, au plan protocolaire, qu'un ministre napoléonien domine un noble de sang. Napoléon se fait fort de la rappeler à la Grande-Duchesse de Toscane: « Vous êtes sujette, et comme tous les Français, vous êtes *obligée d'obéir aux ordres des ministres; car un*

¹²³¹ Documents réunis par LE ROY (F.), *La conduite des Affaires étrangères en France*, F.N.S.P., Centre d'Études des Relations Internationales, 1959, pp. 13-15.

¹²³² MERLE (M.), *La politique étrangère*, P.U.F., 1984, p. 28.

¹²³³ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 454.

¹²³⁴ Principe que nous avons déjà évoqué dans notre Titre précédent, dans le cadre des pouvoirs diplomatiques du monarque absolu (Voir *supra*).

*mandat de prise de corps décerné par le ministre de la police vous ferait très bien arrêter, non seulement vous, mais le premier prince de sang (...) »*¹²³⁵.

513. La structure gouvernementale mise en place par la Constitution de l'an VIII impliquerait la coexistence d'un double rapport hiérarchique qui n'est pas sans rappeler l'organisation gouvernementale de l'Ancien Régime : l'un installerait les ministres au sommet de leurs pyramides administratives respectives¹²³⁶ ; l'autre engloberait, à l'échelle constitutionnelle, lesdites administratives dans un système dominé par la figure de l'Empereur. Dans la pensée napoléonienne, on ne saurait encore donner une assise politique au rôle gouvernemental des ministres. A l'instar des monarques absolus, le Premier Consul et l'Empereur s'appuient en priorité sur des gestionnaires et non sur des « Ministères » au sens que leur prêteront les régimes parlementaires modernes.

514. Les ministres napoléoniens renouent, donc, avec la pratique des Conseils réunis, pour la circonstance, sous la présidence de l'Empereur. Ces instances ne sont pas pour autant des lieux de décision collégiale – ni même seulement de décision collective à l'image, par exemple, des Conseils exécutifs provisoires établis après les 10 août 1792. Dans le même ordre d'idée, le régime napoléonien n'a jamais admis l'existence officielle d'un « Premier » ou « Principal ministre » qui serait de nature à faire de l'ombre à Napoléon¹²³⁷. Au plan organique, comme au plan fonctionnel, « l'Empereur en ses conseils » s'emploie irrémédiablement à verrouiller l'action exécutive.

515. Dès 9 heures du matin, le chef de l'État accorde des audiences informelles aux ministres, qu'il reçoit individuellement¹²³⁸. Ces séances de travail privilégiées sont réservées aux titulaires de portefeuilles – catégorie à laquelle appartient le ministre des Relations

¹²³⁵ Nous soulignons. *Lettres inédites de Napoléon I^{er}*, « Lettre du 17 août 1809 à Elisa, Grande-Duchesse de Toscane », Tome I, n° 507, p. 347.

¹²³⁶ Sur ce point, la pratique napoléonienne du cloisonnement ministériel éloigne du schéma monarchique qui, on l'a vu, imposait un principe de polyvalence à ses secrétaires d'État, de sorte qu'il n'était pas rare qu'ils interviennent dans une sphère de compétences située en marge de leur charge officielle (Voir *supra*).

¹²³⁷ L'Empire eut malgré tout des ministres charismatiques qui, par la confiance que leur portait Napoléon et les responsabilités diverses qui leur avaient déléguées, pouvaient se rapprocher de la figure d'un principal ministre. On pense, notamment, à FOUCHE [En ce sens lire, TULARD (J.), *Joseph FOUCHE*, Fayard, 1998, p. 172-218 [496 p.] ; MADELIN (Louis), *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Tome II « L'avènement de l'Empire – Vers l'empire d'Occident (1806-1807) – L'affaire d'Espagne (1807-1809) – L'apogée de l'Empire (1809-1810) », Éd. Robert Laffont, 2003, pp. 266-278 ; THIBAUT (Françoise), « CAMBACÉRÈS et FOUCHE, les hommes de l'ombre », in *1807: apogée de l'Empire*, Etudes reunites par Jacques BERNET et Emmanuel CHERRIER, Recherches Valenciennes n° 3°, Calhiste Presses Universitaires de Valenciennes, 2009, pp. 150-163 ; notamment, pp.151-156] et surtout, CAMBACÉRÈS. En sa qualité d'archichancelier, « il gouverna pratiquement la France pendant près de 10 mois, en l'absence de l'Empereur » en 1807, [THIBAUT (Françoise), *Op. cit.*, p. 156]. Toutefois, à la différence de la pratique monarchique, l'Empereur était loin de déléguer les rênes de l'État aux hommes qu'il distinguait.

¹²³⁸ LENTZ (T.), *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, p. 38.

extérieures. Elles sont organisées soit en conseil privé, soit en conseil des ministres, soit en conseils d'administration. *A priori*, le ministre des Relations extérieures aurait une prétention spécifique à siéger dans la première de ces instances.

516. Institué par l'article 57 du sénatus-consulte de l'an X instaurant le Consulat à vie, le *conseil privé* est, en effet, compétent pour discuter de la ratification des traités de paix ou d'alliance, et plus généralement de tout projet de sénatus-consulte¹²³⁹. Outre les Consuls, il est composé de deux ministres, deux sénateurs, deux conseillers d'État et de deux grands-officiers de la Légion d'honneur, tous désignés par le Premier consul. Après la proclamation de l'Empire, les deuxième et troisièmes Consuls furent remplacés, au sein du conseil privé, par « deux grands dignitaires de l'Empire » - à savoir les anciens Consuls CAMBACÉRÈS, devenu archichancelier de l'Empire, et LEBRUN, devenu architrésorier. Si l'on en croit l'historien Thierry LENTZ, les soixante-cinq conseils privés convoqués entre 1802 et 1814 ont mobilisé principalement les ministres de l'Intérieur – « vingt-cinq fois » et de la Justice – « vingt-quatre fois ».¹²⁴⁰ Rien ne filtre sur les interventions du ministre des Relations extérieures, mais une précision de l'historien laisserait à penser que les titulaires n'eurent jamais l'occasion de siéger en conseil privé, aucun « traités n'y [ayant été] jamais discutés. »¹²⁴¹ C'est dire que dans l'esprit de Napoléon, le domaine diplomatique est non pas un domaine « réservé » mais « exclusif » à sa personne, réalité à laquelle l'entrepreneur TALLEYRAND s'est heurté dans le cadre de la gestion de son département¹²⁴². Témoin d'un entretien particulier que Napoléon avait accordé à son ministre, l'ambassadeur de Prusse LUCCHESINI présente ce dernier comme un auditeur *en apparence* effacé : « Toutes les instances ministérielles que l'on adresse au sieur de TALLEYRAND, ou demeurent dans le portefeuille de ce ministre, soigneux de ne pas irriter la susceptibilité du maître par des essais inutiles, ou en reçoivent un accueil que la prudence décrit au sieur de TALLEYRAND de dissimuler ou de voiler de prétextes spécieux »¹²⁴³. Lorsque Napoléon ne peut recevoir son ministre des Relations extérieures, il communique avec lui par lettres. Leur contenu confirme la figure effacée que dépeint le diplomate prusse. La majorité des 300 lettres qu'ils s'échangent entre 1800 à 1809 souligne la posture de retrait de TALLEYRAND¹²⁴⁴. Le plus souvent, le rôle du ministre se limite soit à transmettre ou à résumer la correspondance

¹²³⁹ *Op. cit.*, p. 39.

¹²⁴⁰ *Ibid.*

¹²⁴¹ *Ibid.*

¹²⁴² Son offensive aussi subtile soit-elle fait de son ministère l'un de ceux qui connut le plus de remaniements sous les régimes napoléoniens. L'Empereur était, pourtant, connu « pour ne pas aimer changer ses ministres ni ses hauts fonctionnaires », [MADELIN (L.), *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Tome II *Op. cit.*, p. 279]. Ainsi, TALLEYRAND conservera-t-il le Département jusqu'en 1807.

¹²⁴³ Cité par Georges LACOUR-GAYET in *Talleyrand 1754-1838*, Payot, 1930-1931, pp. 57-58.

¹²⁴⁴ *Lettres inédites de TALLEYRAND à Napoléon 1800-1809*, Perrin et C^{ie}, Paris, 1889, XLII-492 p.

diplomatique, soit à faire état de l'instrumentalisation des instructions reçues. Il s'enhardit parfois à quelques commentaires critiques : « [l]es lettres d'Allemagne sont ce qu'elles doivent être, stériles en faits et vagues en conjectures »¹²⁴⁵. Les auteurs des dépêches sont ces cibles préférées. Ainsi, s'en prend-t-il au général d'HEDOUVILLE qui « a négligé de m'envoyer le rescrit de l'empereur [de Russie] qui pouvait seul nous faire connaître l'état de la négociation »¹²⁴⁶ ; ou encore, à l'ambassadeur en poste à Lisbonne dont il juge les manières trop brutales avec les autorités locales¹²⁴⁷. Bref, la poigne de TALLEYRAND redonne une pleine légitimité aux « Affaires étrangères ». A l'issue de son ministère, la procédure des communications écrites est généralisée dans les relations de ses successeurs avec l'Empereur.

517. L'exception que constitue le rôle influent du Prince de BENEVENT révèle un trait de caractère spécifique au ministre des Affaires étrangères: il est un homme de régimes. On entend par là que l'amplitude de ses attributions *a été* sous l'Ancien Régime, *est* à l'issue des périodes révolutionnaires et *sera* sous les régimes républicains à venir, toujours fonction du lien d'obédience politique qui l'unit aux instances gouvernantes. Plus précisément, ce n'est que lorsque ces liens seront distendus par la pratique hégémonique de pouvoirs concurrents à ceux du Pouvoir exécutif suprême qu'il peut s'émanciper de la tutelle politique de celui-ci. Mais, en attendant que les défaillances du système constitutionnel instauré par les lois de 1875 ne lui donnent les moyens d'assouvir son ambition, le ministre de l'époque bonapartiste doit se contenter d'instrumentaliser la volonté d'un chef d'État au sommet de sa gloire sur la scène extérieure¹²⁴⁸. De fait, pour les raisons qui précèdent, on se gardera d'interpréter l'initiative napoléonienne d'instituer un *conseil des ministres*¹²⁴⁹, à partir du Consulat, comme la volonté de consacrer un pouvoir décisionnel collégial au sein de l'Exécutif.

518. Le conseil des ministres est un énième moyen de contrôle du chef de l'État sur la gestion des portefeuilles ministériels. Dès le début du Consulat, Napoléon réunit les titulaires

¹²⁴⁵ Lettre du 28 juillet 1804.

¹²⁴⁶ Lettre du 9 août 1803.

¹²⁴⁷ Lettre du 5 août 1803.

¹²⁴⁸ Après le passage de TALLEYRAND à la direction des Affaires étrangères, ses successeurs devront se contenter de « tri[er] la correspondance des postes à [l']intention [de l'Empereur], rendant compte des entretiens ou d'échanges de notes avec les diplomates étrangers, sollicitant des instructions, présentant rapports et mémoires demandés par l'Empereur sur telle ou telle affaire, lui soumettant enfin, avant expédition ou publication, les projets de correspondance diplomatique, textes de convention ou règlements émanant du Département » [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 456].

¹²⁴⁹ Cette instance n'est envisagée par aucun texte constitutionnel. A ce titre, elle ne doit pas être confondue avec le « Conseil de gouvernement » envisagé par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII (18 mai 1804) pour assurer l'intérim au niveau de la direction de l'État, en cas d'extinction de la dynastie impériale et dans l'attente de la désignation d'un nouvel empereur. Le *conseil des ministres* se veut plus une instance de réflexion pour les ministres et un outil de contrôle privilégié pour l'Empereur.

afin d'entendre « leurs remarques sur la répartition des compétences entre les différents départements »¹²⁵⁰. Les sujets de discussion sont donc aussi variés que les problèmes de gestion rencontrés au quotidien par les « commis très supérieurs » de Napoléon¹²⁵¹. Ils sont abordés en présence de l'ensemble des ministres le mercredi, à treize heures, sous la présidence de Napoléon. Si l'absence de l'Empereur a parfois été supplée par CAMBACÉRÈS¹²⁵² – voire par l'Impératrice entre 1813-1814¹²⁵³ – les ministres demeurent, pour leur part, irremplaçables¹²⁵⁴. Il faudra attendre l'épisode des Cent-Jours, pour que les ministres non titulaires de portefeuille – les « ministres d'État – ainsi que des personnalités extérieures au gouvernement – tel que Lucien BONAPARTE, en qualité de « prince français » – soient admis aux séances du conseil des Ministres. De fait, des trois conseils c'est bien celui dédié à l'évocation des problèmes techniques rencontrés dans la mise en œuvre de la politique napoléonienne qui apparaît le plus contraignant pour l'action ministérielle.

519. L'emprise de l'Empereur sur le pouvoir gouvernemental est la plus manifeste lorsqu'il siège en conseils d'administration. Non prévus par les textes constitutionnels, ils sont organisés les lundis, jeudi et samedi. Ils permettent à Napoléon de traiter des sujets précis en

¹²⁵⁰ LENTZ (T.), *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, p. 40.

¹²⁵¹ MADELIN (Louis), *Histoire du Consulat et de l'Empire*, Tome II, *Op. cit.*, p. 280.

¹²⁵² La confiance que l'Empereur témoignait à CAMBACÉRÈS s'analysait plus comme un défi à relever qu'une source de privilèges. L'historien américain Isser WOLOCH n'a pas manqué de souligner les dilemmes qui ont souvent éprouvé la fidélité de CAMBACÉRÈS à l'égard de la politique napoléonienne. L'historien est, à cet égard, admiratif de la loyauté indéfectible que l'Empereur savait inspirée à ses « iron men » : « *It was a constant challenge for CAMBACÉRÈS to operate effectively within these prescribed limits, to avoid any irreparable blunders, and to maintain Napoleon's trust yet defend his own sense of status and dignity. How anyone could be suited for such a bizarre job description remains a matter of wonderment, but CAMBACÉRÈS filled it with pose and a high measure of success. His aversion to intrigue surely contributed to his success, and a fawning epistolary style no doubt reassured his chief even as CAMBACÉRÈS, in a sometimes whiny fashion, defended himself against Napoleon's periodic reproaches* » [In WOLOCH (I.), *Napoleon and His Collaborators. The making of a dictatorship*, Ed. W. W. Norton & Company, New York, London, 2002, p. 133; p. 281].

¹²⁵³ Sous réserve, pour CAMBACÉRÈS et l'Impératrice de réserver les affaires les plus importantes « à la signature de Sa Majesté » [En ce sens, lire LENTZ (T.), *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, pp. 42-43].

¹²⁵⁴ Responsable des archives impériales avant de devenir secrétaire de Napoléon, le baron Agathon-Jean-François FAIN nous décrit dans le détail le déroulement de ce conseil qui, nonobstant sa nature informelle présente une portée très actuelle avec l'objectif de cohésion exécutive incarné par le conseil des ministres de la V^{ème} République : « Le mercredi était jour de conseil des ministres. La table ronde était dressée (dans le cabinet des grands appartements des Tuileries ; il y avait autant de chaises que de ministres ; le fauteuil de l'Empereur tournait le dos à la cheminée, la chaise du ministre secrétaire d'État y faisait face. Les ministres introduits, l'Empereur s'asseyait ; chacun prenait place et la séance commençait. Chaque ministre vidait à tour de rôle son portefeuille sur la table et faisait en présence de ses collègues les différents rapports de son département. Dans bien des cas, après un exposé sommaire, on ne donnait lecture que du projet de décret qui contenait les conclusions. L'Empereur provoquait toujours l'avis des autres ministres qui pouvaient avoir des connaissances relatives à l'affaire ; lui-même il disait ce qu'il pensait dans ce premier aperçu, et quand l'affaire était bien entendue, on passait à une autre. Dans cette réunion intime, l'Empereur s'attachait surtout à résoudre tous les doutes, à fixer toutes les incertitudes qui pouvaient embarrasser les ministres (...). *La force de son gouvernement devait être dans l'unité du système dont il était l'âme et le plus important de ses soins était de maintenir cette unité entre lui et ses ministres.* » (in *Mémoires du baron FAIN, premier secrétaire du cabinet de l'Empereur publiés par ses arrière-petits-fils, avec une introduction et des notes*, Éd. Plon-Nourrit & C^{ie}, Paris, 1908, pp. 119-120). [XVI-372 p.].

tête à tête avec le ou les ministre(s) concerné(s), accompagné(s) si besoin de leurs directeurs généraux de l'Administration, des chefs de division et du commis chargé de la comptabilité. A partir de 1800, des conseillers d'État ont été invités à participer aux séances¹²⁵⁵. Le Conseil relatif aux Relations extérieures se réunit une fois par mois, ce qui témoigne d'un dynamisme moindre comparé à d'autres ministères.¹²⁵⁶ Il est vrai que l'essentiel des travaux porte, alors, sur les aspects gestionnaires du Département et non sur les aspects politiques de son action. Pourtant, qu'il s'agisse de débattre du sort d'un État ou de la configuration des divisions politiques du Ministère, l'Empereur ne rechigne pas à aller dans les détails des dossiers, réduisant encore un peu plus la marge de manœuvre du ministre au sein de sa propre administration : « En faisant passer ainsi presque tous les chefs de service pendant des heures entières par cette rude épreuve, relate le baron FAIN, Napoléon apprenait aussi bien les hommes que les choses ; voilà le secret de tant de bons choix qu'il savait faire »¹²⁵⁷. Le renforcement de la tutelle napoléonienne sur l'activité administrative des ministres a suscité, en doctrine, un nouveau débat sur le régime de la responsabilité gouvernementale. Sur ce point, la conception restrictive de leur rôle exécutif découragerait de faire dériver la responsabilité pénale individuelle des ministres vers une responsabilité politique.

Paragraphe 3. Une responsabilité gouvernementale définie restrictivement par le droit constitutionnel napoléonien

520. Les ministres napoléoniens répondent de leur action principalement devant l'Empereur. Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII leur impose, à ce titre, la prestation d'un serment d'allégeance: « Je jure obéissance aux constitutions de l'Empire *et à l'Empereur* ». Le dernier élément de la formule révèle une contrainte d'inspiration plus monarchique que révolutionnaire, l'obéissance à la Loi confinant en la défense d'un intérêt personnel, celui de Napoléon. Le lien d'obéissance rétabli entre les ministres et le chef de l'État attesterait donc de la responsabilité politique des premiers devant le second, pour les historiens¹²⁵⁸ comme pour les juristes¹²⁵⁹. On serait tenté de tempérer cette analyse au regard du souci constant de Napoléon de se défaire de l'image de dictateur d'une part¹²⁶⁰, et de l'exégèse des textes

¹²⁵⁵ LENTZ (T.), *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, p. 44.

¹²⁵⁶ Cette indication est déduite *a contrario* d'une précision apportée par M. Thierry LENTZ selon laquelle les conseils relatifs aux Finances, à la Guerre et à la Marine se tenaient exceptionnellement par décade (*in Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, p. 40).

¹²⁵⁷ *Mémoires du baron FAIN, premier secrétaire du cabinet de l'Empereur publiés par ses arrière-petits-fils, avec une introduction et des notes*, *Op. cit.*, p. 129.

¹²⁵⁸ LENTZ (T.), *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, p. 28.

¹²⁵⁹ GUCHET (Y.), *Histoire constitutionnelle de la France 1789-1804*, *Op. cit.*, p. 116.

¹²⁶⁰ Dans son discours du 1^{er} janvier 1814, Napoléon défend la légitimité de son pouvoir face aux contestations du Corps législatif : « La nation est dans le trône, le trône est dans la nation ou sans cela il n'y a plus de monarchie (...). Je ne tiens pas la Couronne de mes pères, mais de la volonté de la nation qui me l'a donnée

constitutionnels qui animent la vie gouvernementale du Consulat à la fin de l'Empire, d'autre part.

521. Au plan statutaire le ministre napoléonien des Relations extérieures endosse l'habit de commis du chef de l'État. A cet égard, Napoléon lui assigne des tâches essentiellement instrumentales, limitant son pouvoir décisionnel à la gestion de ses services. Mais, même au sein de son département, le ministre est susceptible de voir ses instructions court-circuitées par l'autorité impériale de sorte que tant dans la direction que dans la gestion de ses affaires, le ministre demeure totalement tributaire de la volonté du chef de l'État. Le régime de concentration des pouvoirs interdirait, donc, la reconnaissance d'une sphère d'autonomie politique au profit du ministre. Si on ajoute, à cela, le caractère essentiellement formel de son contreseing, la mise en jeu de sa responsabilité serait dénuée de fondements en matière diplomatique. On se rappelle à cet égard que, l'Empereur détient le monopole du pouvoir de représentation politique, au plan intérieur comme extérieur, de sorte que l'action internationale du ministre des Relations extérieures s'analyse en des actes de fonction et non en l'exercice d'une fonction autonome, à l'image du secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Ce verrouillage de l'action exécutive par l'Empereur est révélateur d'une pratique césariste qui fait, en principe, du chef de l'État une source politiquement irresponsable. Dans cette perspective, admettre la mise en jeu de la responsabilité politique des ministres reviendrait à admettre celle de l'Empereur, ce qui serait contraire tant à la pratique institutionnelle évoquée précédemment qu'à la lettre constitutionnelle. Sur ce point, la Constitution de l'an VIII prendrait une certaine distance avec la pratique monarchique mais aussi avec les dérives révolutionnaires.

(...) ». En marge du discours officiels, certaines confessions *a posteriori* de l'Empereur ne manquent pas d'ambiguïté. Ainsi, en 1816, c'est un regard plus nuancé qu'il porte sur les circonstances de son accession au pouvoir : « Je me trouvais dictateur, la force des circonstances le voulait ainsi, (...) » [Aveu rapporté par LAS CASES (Emmanuel), *Le Mémorial de Sainte-Hélène*, 7 novembre 1816, Tome II « Septembre 1816 – Octobre 1818 », Coll. Pléiade, Gallimard, 1935,]. Dans la pensée napoléonienne, ce n'est pas tant l'état de nécessité qui aurait donc justifié son arrivée brutale au pouvoir, mais plutôt sa motivation, à savoir restaurer la puissance de la France en lui redonnant un chef dans lequel elle s'incarnerait. Dans le fil des théories de la monarchie absolue, la centralisation de la direction des affaires de l'État entre les mains d'un seul homme ne s'analyserait pas en une dictature personnelle, mais tournée vers la défense des intérêts supérieurs du pays et du peuple : « J'ai refermé le gouffre anarchique et débrouillé le chaos, se vantait-il au mois de mai 1816. J'ai dessouillé la Révolution, ennobli les peuples et raffermi les rois (...). On démontrera que ma dictature était de toute nécessité, [on] prouvera que la licence, l'anarchie, les grands désordres étaient encore au seuil de la porte » [Propos rapportés par LAS CASES, *Le Mémorial de Sainte-Hélène*, Tome I « Juin 1815 – Août 1816 », *Op. cit.*,]. Jusqu'au bout, Napoléon se défend de s'être détourné de l'idéal démocratique qui l'avait poussé à renverser le Directoire : « J'ai toujours pensé que la souveraineté résidait dans le peuple, soutient-il le 3 mars 1817. En fait le gouvernement impérial était une espèce de République. Appelé pour en être le chef par la voix de la nation, j'eus pour principe de tenir la carrière ouverte aux talents », [Cité in *Histoire et dictionnaire du Consulat et de l'Empire*, Publié sous la direction de Alfred FIERRO, André PALLUEL-GUILLARD et Jean TULARD, Éd. Robert LAFFONT, 1995, p. 293].

522. L'article 46 de la Constitution de l'an VIII prévoit la possibilité de poursuivre les ministres signataires de mandat à l'encontre de personnes soupçonnées de complot, si dans les dix jours qui suivent leur arrestation elles demeurent emprisonnées sans raison valable ou n'ont pas encore été déférées en justice. Les ministres se rendent, alors, coupables de crime de détention arbitraire. S'il est vrai que le texte constitutionnel ne précise pas la procédure à mettre en œuvre, on peut difficilement envisager au regard du discours démocratique de Napoléon, que ce dernier se reconnaisse compétent pour juger leurs actes. Parce que l'article 46 vise expressément le « Gouvernement » – soit donc l'Empereur seul – l'implication de Napoléon dans la sanction de ce crime remettrait en cause le principe d'une justice impartiale. Dans cette circonstance, les abus ministériels relèveraient plutôt de l'appréciation de tribunaux pénaux. Ils sont d'ailleurs expressément compétents pour connaître des « délits personnels emportant peine afflictive ou infamante » commis par les ministres¹²⁶¹.

523. De même, l'obscurité des textes rend tout aussi problématique la mise en jeu de la responsabilité des ministres en matière de gestion financière. En leur qualité de chef de service, ils engagent leur responsabilité par la signature de leurs comptes détaillés lesquels font l'objet d'une mesure de publicité (art. 57 C). On peut regretter, cependant, le silence gardé par la lettre constitutionnelle sur l'autorité compétente pour sanctionner cette transparence budgétaire. Pour Thierry LENTZ, cette lacune devrait être interprétée en faveur de l'Empereur¹²⁶². Mais, ne serait-ce pas faire double emploi avec le contrôle informel que Napoléon exerce aux moyens des conseils – et notamment, des conseils d'administration? La question mérite, selon nous, d'être posée au regard du pouvoir de contrôle que la Constitution reconnaît au profit d'autres organes dans une hypothèse à mi-chemin entre le principe d'une responsabilité politique et celui d'une responsabilité personnelle.

524. Aux termes de l'article 72 de la Constitution de l'an VIII, les ministres sont réputés « responsables » pour tout acte du Gouvernement signé par eux et qui serait déclaré inconstitutionnel par le Sénat, ainsi que pour l'inexécution des lois et des règlements d'administration publique, des ordres particuliers qu'ils ont donnés si ces ordres sont contraires à la Constitution, aux lois ou aux règlements. Dans ces derniers cas, l'article 73 prévoit que le Tribunat « dénonce » le ministre fautif au Corps législatif, lequel se charge alors de se prononcer sur l'accusation non sans avoir au préalable entendu l'intéressé. Si la violation de la Loi est établie par le Corps législatif, le ministre est alors renvoyé devant la

¹²⁶¹ La procédure se veut plus précise sur ce point. Il est prévu que les ministres soient poursuivis devant les tribunaux ordinaires, après autorisation du Conseil d'État. Dans les faits, cette procédure n'aurait jamais été mise en œuvre selon M. Thierry LENTZ (*in Dictionnaire des ministres de Napoléon, Op. cit.*, p. 29).

¹²⁶² *Ibid.*

Haute Cour, composée de juges – choisis parmi la Cour de Cassation – et de jurés – nommés par le chef de l'État sur la liste nationale. Dans les faits, cette procédure n'a jamais été mise en œuvre, ni sous le Consulat, ni sous l'Empire. Il faudra attendre 1815, pour que le régime de la responsabilité des ministres napoléoniens se démocratise de manière significative.

525. Adopté à l'issue de l'exil de Napoléon à l'Île d'Elbe, l'Acte additionnel le 22 avril 1815 amende plus qu'il ne s'ajoute aux Constitutions de l'Empire du 22 avril 1815. L'abandon formel du « G » majuscule pour désigner l'organe investi du Pouvoir exécutif manifeste un assouplissement du régime au niveau de l'action exécutive. Membres à part entière du « gouvernement », les ministres voient désormais leur autonomie d'action croître dans leur département respectif. En pratique, le silence gardé par l'Acte sur les conditions de leur nomination et de leur révocation établit un *statu quo* par rapport au droit antérieur. Le régime de leur responsabilité connaît, en revanche, une avancée importante.

526. Objet d'un Titre IV, la responsabilité ministérielle peut toujours être mise en jeu aux plans pénal, personnel et *presque* politique. En effet, les effets attachés au « contreseing » ont sensiblement muté. D'une signature simplement formelle, elle devient une obligation substantielle qui frappe de nullité l'acte réglementaire qui en serait dépourvu au sens de l'article 38 de l'acte additionnel. Toutefois, le fait qu'il soit strictement interdit aux ministres signataires de répondre de leur signature devant les chambres¹²⁶³ rend encore improbable toute analogie avec la pratique parlementariste. L'avancée n'est pas moins majeure: « Aucun régime parlementaire issu d'une monarchie (...) n'est né autrement que par la transformation du contreseing d'abord en marque d'approbation par le ministre de la mesure prise (c'est-à-dire l'expression progressive d'une volonté autonome de celle du monarque) et ensuite, en moyen d'interpellation par les chambres (celles-ci s'en prennent au ministre car le monarque, inviolable et irresponsable, ne peut être interpellé) »¹²⁶⁴.

527. Au regard de l'Acte additionnel, les ministres étaient appelés à gagner en autonomie sur la scène gouvernementale. La chute de l'Empire à l'issue de la parenthèse des Cent-jours retardera cette avancée jusqu'à la survenance des premières dérives du régime parlementaire, à la fin du XIX^{ème} siècle. Dans ce laps de temps, l'accent sera porté sur la consolidation du cadre matériel de leur action. A cet égard, le domaine des Affaires étrangères va être l'objet de vastes réformes structurelles qui vont contribuer à permettre de donner sa pleine mesure au

¹²⁶³ L'article 46 de l'Acte additionnel interdit formellement aux chambres d'appeler à la barre les ministres.

¹²⁶⁴ LENTZ (T), *Dictionnaire des ministres de Napoléon*, *Op. cit.*, pp. 30-31.

décret de 1810. Ce que Napoléon refuse à son ministre en termes d'autonomie à l'échelle politique, il le lui donne en termes d'autonomie administrative.

Section II. Un rôle gouvernemental régénéré par les réformes administratives napoléoniennes

528. Les réformes administratives opérées sous le Consulat et l'Empire s'apprécient à un double niveau dans le domaine des Affaires étrangères. Dans le but de mettre à disposition du chef de l'État un appareil diplomatique réactif et performant, l'autorité du ministre est raffermie dans ses relations avec le personnel du Département (**Paragraphe 1**) ainsi que dans son assise organique (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1. La consolidation statutaire du personnel des Affaires étrangères

529. S'inscrivant dans la continuité des réformes révolutionnaires qui, les premières, avaient cristallisé la condition statutaire des employés et agents des Affaires étrangères, un arrêté du 3 floréal an VIII (23 avril 1800)¹²⁶⁵ initié par le ministre des Affaires étrangères TALLEYRAND a d'abord unifié les grades entre les agents diplomatiques du Département, aussi bien en ce qui concerne le personnel extérieur – ambassadeurs ou légations –¹²⁶⁶ que le personnel de l'administration centrale. A cette occasion, « les droits des agents en matière de recrutement, d'avancement, de rémunération, de discipline, de retraites et d'une manière générale, dans toutes les questions intéressant (...) leur statut. »¹²⁶⁷ Cette rationalisation participe à la restauration de l'esprit de corps au sein des bureaux du ministère des Affaires étrangères. Dans l'optique de TALLEYRAND-PERIGORD, la cohérence et l'unité d'action au sein du Département passe nécessairement par la réhabilitation de la tradition monarchique qui place le ministre des Affaires étrangères non seulement à la tête, mais aussi au cœur de l'appareil administratif¹²⁶⁸:

« Dans tout État bien gouverné, peut-on lire dans un rapport ministériel qui précède l'adoption de l'arrêté du 3 floréal, il y a un esprit propre à chaque branche d'administration. Cet esprit donne de l'unité, de l'uniformité et une certaine énergie à la direction des affaires ; il transmet la tradition des devoirs, il en perpétue le sentiment et l'observation ; il attache et le

¹²⁶⁵ Cet arrêté est reproduit intégralement en Annexe I (texte 56).

¹²⁶⁶ Cette rationalisation s'apprécie *a contrario* par rapport aux disparités statutaires qui vont persister entre les consuls et les employés de la Direction consulaire et commerciale de l'administration centrale jusqu'en 1880. Elles vont, ainsi, établir des voies de carrière distinctes au sein d'un même corps. C'est un des rares éléments de particularisme que Napoléon a toléré durant son règne [OUTREY (A.), *Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères*, *Op. cit.*, p. 498].

¹²⁶⁷ OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, p. 498.

¹²⁶⁸ L'autonomisation des bureaux est présenté dans un rapport du citoyen TALLEYRAND relatif au « plan de promotions graduelles adopté par le conseil d'État pour le département des Relations Extérieures », en date du 30 germinal an VIII (20 avril 1800). Ce rapport est reproduit intégralement en Annexe I (texte 55).

corps, et les individus qui en sont membres, au Gouvernement, comme au but vers lequel toutes les émulations se dirigent, comme à la source de tous les degrés de considération dont on ambitionne de jouir.

La révolution, en détruisant l'ancien Gouvernement, a trouvé des administrations dont l'esprit était si fortement constitué sur les bases que je viens d'exposer, et si invariablement dirigé vers le but que j'ai désigné, que, ne pouvant changer ni cet esprit ni cette direction, elle a été obligé de détruire toutes les administrations existantes ; mais, en les remplaçant par de nouvelles institutions, on ne s'est occupé que du matériel de l'organisation. On a supposé que, dans la conduite des affaires, tout se réduisait à des lois simples, à un petit nombre de maximes, et à des règlements d'une facile exécution. On a cru que le zèle était partout et pouvait tout ; on a relégué dans les dictionnaires de l'ancien régime, comme des idées de hiérarchie et d'esprit de corporation, les degrés d'instruction, les titres de promotion, les droits de l'indispensable expérience. Je n'hésite pas à le déclarer ; cette seule cause, agissant à la fois dans toutes les branches de l'administration de l'État, a suffi pour retarder l'époque de leur organisation, pour les frapper toutes d'instabilité, de stérilité, pour maintenir par toutes les affaires dans un état d'incertitude, les recettes dans un état d'insuffisance, les dépenses dans un état d'abus et de désordre ; les factions dans un état perpétuel d'audace et d'insolence, le Gouvernement dans un état permanent de dépendance et de versatilité.

Il n'y a que l'esprit d'administration, partout établi, et partout diversifié selon la variété des devoirs que chaque administration impose, qui puisse tout remettre à sa place, en fixant de manière invariable les rapports des administrés à chaque branche du pouvoir, et les rapports de toutes les parties de l'administration au système général de l'organisation de l'État. L'administration est l'intermédiaire qui rapproche les gouvernants et les gouvernés ; elle est le nœud qui associe les intérêts particuliers et l'intérêt général ; elle est le point de contact et d'union de l'autorité publique et de la liberté individuelle. Il n'existe, peut-on lire dans ce rapport du 30 germinal an VIII (20 avril 1800) qu'un moyen d'établir et de fixer, dans chaque administration, l'esprit qui lui est propre ; ce moyen est dans un système de promotion, sagement conçu et invariablement exécuté. (...)

Il ne se forme, dans cette administration aucun esprit, aucun honneur de profession ; on y dit bien qu'on aime la République ; mais la seule manière d'aimer utilement la République est de s'attacher à la position dans laquelle on la sert ; et comme sans principe de promotion, on ne peut être assuré de la position dans laquelle on se trouve, il n'est pas possible qu'on s'y attache.

Le système de promotion est, dans la main du ministre, la seule arme avec laquelle il puisse repousser l'ineptie ambitieuse, s'affranchir des importunités du patronage, remettre en crédit l'expérience, la vertu, le talent, et subordonner le droit important de choisir au seul empire de la justice et du discernement. (...) »¹²⁶⁹

530. Même si, en 1800, la conception des rapports hiérarchiques entre le ministre et son personnel, ne souscrit pas encore totalement au régime actuel de fonctionnaire, elle n'en a jamais été aussi proche. Le recul de l'Histoire incite même à minorer l'imperfection de la pratique napoléonienne par rapport à la législation moderne de la fonction publique. Car, dans les grandes lignes, cet arrêté pose les bases en la matière en liant l'autonomisation des employés à une responsabilisation poussée de leur action. A ce titre, l'œuvre de TALLEYRAND constitue le point de départ d'un cycle de réformes administratives qui va

¹²⁶⁹ M.A.E., *Organisation et Règlements du Ministère (1547-1806)*, f° 323. Ce rapport est reproduit intégralement en Annexe I (texte 55). Nous aurons l'occasion de nous y référer ultérieurement, notamment, pour illustrer un trait caractéristique de la « méthode » TALLEYRAND, à savoir l'enjeu stratégique que présente les qualités humaines et les connaissances théoriques en matière de relations diplomatiques.