

Une charge indexée par la prééminence du Roi en matière diplomatique un instrument accessoire des relations extérieures

« Ce ne sont pas les bons conseils, ni les bons conseillers qui donnent la prudence au prince, c'est la prudence du prince qui seule forme de bons ministres et produit tous les bons conseils qui lui sont donnés. »
[Louis XIV]²³²

« Je puis avoir un jour le malheur d'être votre sujet, mais je n'aurai jamais celui d'être votre serviteur. »
[M. le duc de CHOISEUL, secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Louis XV]²³³

²³² METHIVIER (H.), *Le siècle de Louis XIV*, Que sais-je ? n° 426, P.U.F., 14^e éd., 1998, p. 30.

²³³ Cité in RAXIS de FLASSAN (G. de), *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française, Depuis la fondation de la monarchie jusqu'à la fin du règne de Louis XVI*, Tome VI, Chez LENORMANT, Paris, 1809, p. 51.

124. Sous l'empire des usages et des Lois fondamentales, le principe est simple en matière diplomatique : point d'engagement, ni de relations en dehors de la volonté du Roi. Bien plus, sous l'influence des écrits de Jean BODIN, la centralisation des prérogatives étatiques par le pouvoir royal va gagner progressivement en force et en légitimité à partir de la seconde moitié du XVI^{ème} siècle, condamnant inéluctablement les agents du Roi à n'être que de fidèles exécutants de sa volonté. Intemporel, ce rôle instrumental survivra à la chute de l'Ancien Régime et garantira même au ministre des Affaires étrangères la permanence de sa fonction dans les premiers temps de la Révolution. Mais, pour revenir à la définition monarchique du rôle du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, celle-ci procède d'une double source dont la cohérence est garantie par une interprétation stricte du lien d'obédience qui unit le secrétaire d'État au Roi.

125. Les prérogatives du ministre trouvent leur fondement premier en la personne du Roi qui a pour lui, l'*imperium* et la légitimité politique. A cet égard, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères se voit dénier tout pouvoir d'initiative au plan politique comme diplomatique. Cependant, comme il a été déjà établi, cet état de fait préexistait à la création de la fonction de ministre des Affaires étrangères, les relations avec l'étranger étant principalement le fait des Princes depuis la fin du Moyen Age (XIV^{ème}-XV^{ème} siècles)²³⁴. A priori, si novation il y a au niveau de la consécration juridique de la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, elle serait à rechercher davantage au plan institutionnel que matériel. De ce point de vue, la possession de la charge présenterait une portée complémentaire pour son titulaire : le Roi conditionnerait l'effectivité de son pouvoir d'action ; sa charge la fonderait objectivement. Ainsi, le caractère public de son office justifierait que son action politique déborde parfois le cadre étriqué dans lequel le règlement du 1^{er} janvier 1589 l'enserme.

126. Renvoyant au cadre statutaire du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, une étude transcendantale de sa charge permettrait de se ménager un certain recul par rapport à son origine régaliennne: prééminente, la volonté du Roi n'est pas pour autant omnipotente dans la gestion de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. L'octroi de privilèges royaux viendrait, en cela, conforter la stature politique que le Roi lui-même attache à la fonction ministérielle ainsi que le laisse entendre, par exemple, la condamnation à mort prévue par une

²³⁴ PANCRACIO (J.-P.), *Droit et institutions diplomatiques*, Op. cit., p. 77 ; lire également, MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique. Précis des droits et des fonctions des agents diplomatiques et consulaires*, Tome I, Op. cit., note (1), pp. 29-30.

déclaration du 20 août 1699 pour quiconque contrefera la signature d'un secrétaire d'État aux Affaires étrangères « ès choses qui concernent [ses] fonctions »²³⁵.

127. Procédant du souci du Roi de s'entourer de conseillers efficaces et loyaux, la *charge* de secrétaire d'État aux Affaires étrangères établit, au plan formel, son titulaire dans la plénitude de ses compétences d'attribution – et non de principe, conformément à la logique absolutiste. Elle s'apparente à un mandat donné nécessairement et exclusivement par le Roi. Toutefois – et c'est là, une brèche juridique remarquable dans le système politique de la monarchie absolue – elle relève également pour partie des règles libérales instaurées par l'édit de « Paulette »²³⁶. A ce titre, le régime spécial qui s'applique aux offices royaux à partir du XVII^{ème} siècle, invite à nuancer le postulat initial qui privait *de facto* le secrétaire d'État de toute marge d'action discrétionnaire dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. Dans la mesure où son statut et ses compétences procèdent formellement de la possession d'une charge d'une part et, sachant d'autre part, qu'il dispose de ladite charge discrétionnairement conformément au droit monarchique²³⁷, pourrait-on reconnaître au profit du secrétaire d'État, une part d'autonomie – fût-elle résiduelle – dans la gestion de son office ?

128. Si l'on devait se fier à la pratique hégémonique des « grands » ministres des Affaires étrangères de cette époque, on serait tenté de répondre par l'affirmative. La charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères a souvent fait office de tremplin politique permettant aux plus ambitieux de ses titulaires d'atteindre le poste – exceptionnel à une époque où la France monarchique est imperméable au régime parlementariste promu par sa voisine britannique – de « principal ministre ». Mais, ce serait là offrir une réponse parcellaire qui occulterait la dimension personnelle qui caractérise traditionnellement les privilèges statutaires des agents du Roi. La logique exclusiviste qui anime, à partir du règne d'Henri IV, la pratique politique incite, au contraire, à répondre par la négative. Et pour cause, l'hypothèse inverse emporterait de confondre le régime juridique de la fonction de secrétaire d'État aux

²³⁵ Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères compte parmi les privilèges attachés à sa charge, celui de recevoir les contrats des princes et princesses conclus en présence du Roi [*in* MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 6].

²³⁶ Maximilien de BETHUNE de SULLY, ministre d'Henri IV avait proposé, en 1602, de consacrer en droit le principe de la vénalité des offices. En vain. Deux ans plus tard, Charles PAULET, secrétaire de la chambre du Roi obtint gain de cause en la forme d'un édit adopté le 12 décembre 1604 passé à la postérité sous l'appellation de « la Paulette » - encore appelée, « droit annuel ». Avant 1604, le Roi héritait des charges à la mort des titulaires. Elles pouvaient également être cédées du vivant de l'officier contre le paiement d'une taxe de résiliation à la condition qu'il survive quarante jours à l'acte de résiliation. Cette contrainte fut supprimée par la Paulette, alors évaluée à un soixantième de la valeur de la charge à verser annuellement au Roi, dans le but de faciliter la transmission des charges entre vifs. La noblesse fut, toutefois, privée du bénéfice de la Paulette par les États généraux de 1614. En 1771, un édit fixa le droit annuel au centième de la valeur de l'office estimée par le titulaire lui-même, le centième denier, ce qui eut pour effet de doubler les recettes que le Monarque tirait de ce droit.

²³⁷ Tel qu'il est spécifiquement instrumentalisé par l'Édit de « Paulette » susévoqué.

Affaires étrangères avec celui de sa charge, ce qui reviendrait à retenir, au regard de la définition monarchique du rôle de ministre des Affaires étrangères, une conception organiciste des relations extérieures de l'État princier. Or, une telle solution serait fondamentalement incompatible avec la nature et les caractéristiques du régime monarchique, en particulier dans sa version absolutiste²³⁸.

129. C'est finalement sous l'angle d'une conception fonctionnelle que le rôle monarchique du ministre des Affaires étrangères doit être appréhendé dans la mesure où, à l'époque des Temps modernes, le Roi est l'unique organe représentatif de l'État Princier à l'intérieur comme à l'extérieur du Royaume. Dans cette optique, servir le Roi, c'est servir l'État. Tel est le postulat de départ qui va fonder et orienter la définition du cadre d'exercice de la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Contrairement à l'époque contemporaine où le cumul d'une fonction et d'une assise ministérielles suffit généralement à établir l'autonomie politique de leur titulaire, sous l'Ancien Régime, c'est la volonté du Roi qui prime en tant que principe matriciel et élément organisateur de la vie politique. Il est, ainsi, entendu que l'exercice de la fonction du secrétaire d'État aux Affaires étrangères « requiert la volonté expresse du souverain »²³⁹ à qui il rapporte « les affaires d'État de [son] département, et qui reçoivent directement [de lui] ses ordres et commandements, en conséquence desquels ils expédient les lettres patentes et autres lettres closes, les arrêts, mandements, brevets et autres dépêches nécessaires »²⁴⁰. Mais, il pourra compter sur le caractère coutumier du droit de l'Ancien Régime pour donner aux bornes de son office, une certaine souplesse. En pratique, sa personnalité, et surtout, la confiance que le Monarque lui témoigne lui permettront d'être plus qu'une simple « chambre d'enregistrement »²⁴¹.

130. De fait, si l'on veut serrer les contours des cadres statutaire et fonctionnel du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, il importe de combiner la pratique de ce dernier avec celle de son souverain et maître. On constate, ainsi, que dans les faits, le pouvoir monarchique

²³⁸ Comme il sera rappelé dans la conclusion du présent Titre, l'évolution du rôle du secrétaire d'État aux Affaires étrangères à l'époque monarchique va dans le sens d'une valorisation progressive de son rôle politique. Pour autant, la reconnaissance de la dignité de sa fonction, tout comme le renforcement de ses prérogatives dans la conduite de la politique intérieure et extérieure, implique obligatoirement l'agrément du Roi. Aucun secrétaire d'État aux Affaires étrangères, fût-il aussi influent que le comte de VERGENNES [Voir, par exemple, Annexe I (textes 10 et 11) ou le duc de CHOISEUL [Voir, par exemple, Annexe I (textes 17 et 18)] ne se permit de substituer à sa volonté. Qu'il s'agisse respectivement, de lettres de cordialité ou d'instructions diplomatiques adressées à un ambassadeur, ces « grands » ministres français des Affaires étrangères se présentent systématiquement en messagers de « Sa Majesté » qui « ordonne ». La disgrâce de CHOISEUL survenue à l'occasion d'un conflit de territorialité anglo-espagnol et commentée plus loin, n'est que l'exception qui confirme cette règle.

²³⁹ LIVET (G.), « Secrétaires d'État des étrangers », in *Dictionnaire du grand siècle*, Op. cit., p. 1430.

²⁴⁰ BLUCHE (F.) « Secrétaire d'État », in *Dictionnaire du grand siècle*, Op. cit., p. 1427.

²⁴¹ LIVET (G.), « Secrétaires d'État des étrangers », in *Dictionnaire du grand siècle*, Op. cit., p. 1430.

a résolument entendu attribuer une valeur relative à la charge ministérielle de telle sorte que sa possession ne suffise pas à la reconnaissance, d'une part, d'un rôle politique autonome (**Section I**) et d'autre part, d'une compétence de principe en matière diplomatique (**Section II**).

Section I. – Un statut tributaire du fait du Prince : l'interprétation restrictive du caractère public de la charge ministérielle

131. Jusqu'à la veille de la Révolution – et même après²⁴² – l'affirmation du rôle politique du ministre des Affaires étrangères demeurera étroitement liée à la pérennisation du Pouvoir royal. Or, le régime monarchique commence à peine à se stabiliser à la fin du XVI^{ème} siècle. La précarité des fondations de son autorité politique va inspirer, d'abord, au Roi une certaine prudence dans l'organisation de son gouvernement. S'il convient de la nécessité de s'entourer de collaborateurs, il prend garde également à ne pas favoriser en leur sein un déséquilibre statutaire manifeste qui pourrait, à terme, menacer l'unité politique autour de la Couronne. En demeurant le point de mire de l'action exécutive, le Roi garantit ainsi une synergie gouvernementale et renforce dans le même temps, son autorité sur l'ensemble de ses subordonnés. Concrètement, cette conception hiérarchique du pouvoir gouvernemental prive *de facto* les différents secrétaires d'État de tout pouvoir décisionnel autonome dans leur circonscription respective, laquelle peut d'ailleurs fluctuer au gré de l'ambition du Souverain.

132. Au principe de la non-intangibilité du domaine d'action du ministre monarchique répond donc celui de sa subordination statutaire au Pouvoir royal. En matière d'Affaires étrangères, ils instrumentalisent la tradition constitutionnelle qui fait du Roi, la source exclusive du pouvoir de représentation de l'État. Paradoxalement, c'est l'institutionnalisation progressive de la prééminence royale qui va permettre la consolidation de l'influence politique des secrétaires d'État aux Affaires étrangères.

133. En effet, au niveau politique intérieur, la marche vers l'absolutisme commencée à la fin des Guerres de religion va favoriser le passage d'un gouvernement à larges Conseils²⁴³ à une organisation bicéphale du pouvoir étatique²⁴⁴. Dans le domaine diplomatique, l'essor du

²⁴² Voir *infra* le rôle du ministre des Affaires étrangères dans la pérennisation du monopole monarchique de juillet 1789 à août 1792 (Partie I-Titre II-Chap. I).

²⁴³ Pour un commentaire et un exposé exhaustifs des principales réformes institutionnelles menées par le pouvoir royal sous l'Ancien Régime, lire Michel ANTOINE, « La monarchie française de François I^{er} à Louis XVI », in *Les monarchies*, sous la direction de Emmanuel LE ROY LADURIE, Centre d'analyse comparative des systèmes politiques, P.U.F., 1986, pp. 185-208.

²⁴⁴ Voir le schéma de l'organisation gouvernementale sous Louis XIV, Annexe II (document 3).

commerce avec l'étranger ainsi que le jeu des alliances politiques, encouragés par le retour de la paix et le souci de préserver l'équilibre européen, vont contraindre le Roi à s'appuyer à déléguer de plus en plus de tâches à celui qui assume principalement – mais non exclusivement encore – la responsabilité de la gestion de ses relations avec le dehors. Cette évolution en deux temps va contribuer à transformer le rapport de vassalité originel, en un rapport de confiance mutuelle, sans que pour autant les liens privilégiés que le ministre commence à nouer avec la monarchie ne se concrétisent par la reconnaissance formelle d'un pouvoir d'engagement autonome. Car, le pouvoir d'influence qu'il acquiert à cette occasion – sa manifestation la plus ostensible consistant en l'attribution officieuse de la fonction de *principal ministre d'État* – trouve *nécessairement* une limite dans la logique absolutiste du pouvoir étatique. De fait, son influence politique demeure résiduelle, pour ne pas dire aléatoire.

134. L'avènement de la monarchie absolue sous le règne de Louis XIV et la pratique de ses successeurs font, en effet, du système constitutionnel de la France des Temps Modernes un obstacle majeur mais pas rédhibitoire à l'autonomie du ministre. Mais, peut-il en être autrement, sachant que la pratique des aïeux de « Louis Le Grand » encourageait déjà un court-circuitage de la patrimonialisation de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères ?²⁴⁵

135. C'est pourtant de la pratique absolutiste du pouvoir monarchique que vont émerger les spécificités statutaires attachées à la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. En prenant comme axe d'étude le système politique que connaît la France à partir de la seconde moitié du XVI^{ème} siècle et jusqu'à la veille de la Révolution, on a pu mettre en exergue deux principales caractéristiques. Au regard de la *tradition constitutionnelle* d'abord, le secrétaire d'État n'est pas *en principe* enfermé dans sa titulature. Au regard de la *pratique monarchique*, sa charge est exceptionnellement interprétée comme étant « une savonnette à

²⁴⁵ La problématique de la patrimonialité des pouvoirs régaliens appelle la précision juridique suivante : la conception personnelle de l'exercice du pouvoir royal trouve une limite dans l'affirmation de la théorie légitime de la dévolution, en vertu de laquelle le Roi n'est pas propriétaire de l'État princier ni des composantes de celui-ci. Mise au point par Jean de TERRE-VERMEILLE, dans ses traités de 1418 et 1419, à l'occasion des tentatives d'exhérédation du Dauphin (futur Charles VII) par Isabeau de Bavière, elle sera reprise et confortée par les légistes royaux qui la consacreront comme loi fondamentale. Dans cette optique, la royauté se présente comme un office public, ou plus précisément selon le légiste royal, Juvénal des URSINS, « une manière d'administration et d'usage dont le monarque jouit sa vie durant mais dont il n'a pas la propriété » [cité in BARRET-KRIEGEL (B.), « La politique juridique de la monarchie française », in *Les monarchies*, *Op. cit.* p. 299]. A ce titre, le Professeur Blandine BARRET-KRIEGEL précise que « [l]a théorie de la succession n'est pas héréditaire, mais statutaire. Elle ne concerne pas primitivement l'héritier mais l'État » [*Ibid*]. Il en résulte, en théorie, que le pouvoir de création et suppression des charges royales étant défini comme un pouvoir régalien, la dépossession des droits de propriété de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères est, donc, organisée au profit de l'État et non sous couvert des intérêts personnels du Roi.

vilains » ; elle ne draine pas moins un certain nombre d'avantages qui sont de nature à conférer à son titulaire une position dominante au sein de l'organisation gouvernementale²⁴⁶. Si l'on en croit, en effet, l'historien Frédéric MASSON, il semble que de tous les offices royaux, celui des Affaires étrangères ait été le plus avantage par la pratique monarchique, au point d' « en faire la première des charges »²⁴⁷. D'un point de vue matériel, les « privilèges ministériels » participeraient, donc, à la consolidation de l'autorité ministérielle. Pour autant, ils sont loin de suffire à la reconnaissance d'une autonomie d'action en matière diplomatique.

136. Indexé par le principe de la vénalité des charges (**Paragraphe 1**), le fait du Prince donne plus fréquemment lieu à des privilèges (**Paragraphe 2**). Mais précisément, parce qu'il est articulé de plus en plus autour de l'idée de réciprocité – consistant pour le Roi à se garantir la loyauté du secrétaire d'État et pour ce dernier à assouvir ses ambitions politiques – le lien de subordination traditionnel se trouverait atténué par un rapport d'interdépendance sans que, pour autant, le régime absolutiste n'autorise formellement la reconnaissance d'un pouvoir décisionnel ministériel autonome (**Paragraphe 3**).

Paragraphe 1. La portée relative du principe de la vénalité des charges dans le contexte de la monarchie absolue

137. A une époque où le Roi concentre en sa personne l'intégralité des pouvoirs étatiques qu'il exerce par principe sans dépendance ni partage, on peut objectivement s'interroger sur la réalité du lien de subordination qui fonde et conditionne l'action du secrétaire d'État aux Affaires étrangères: la charge qui lui a été attribuée *intuitu personae* s'analyserait-elle en une libéralité du pouvoir monarchique ? Lui aménagerait-elle, à ce titre, une sphère d'autonomie – même résiduelle – dans le domaine de compétences qui lui a été confié ?

138. Le principe de vénalité des charges aurait pu laisser croire, en effet, à l'existence d'une marge discrétionnaire dans la mise en œuvre des prérogatives afférentes à la possession de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Cependant, la souplesse d'action dont ont profité les premiers titulaires sous l'empire du droit médiéval va très vite se révéler problématique dans le contexte d'absolutisation de la Monarchie²⁴⁸. Pourtant, même si, à

²⁴⁶ PELUS-KAPLAN (M.-L.), *Op.cit.*, p. 54.

²⁴⁷ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 8.

²⁴⁸ Attribués *intuitu personae* et *a posteriori*, les privilèges royaux ne se confondent pas avec la charge de ministre, mais s'additionnent à celle-ci le temps de la durée des fonctions du ministre. Instaurée sous Louis XI (1461-1483), le principe de la vénalité des charges permet à leur titulaire, au terme de l'accomplissement de son ministériat – entendu ici au sens propre du terme, c'est-à-dire du service accompli au nom et pour le compte du

l'issue des guerres de religion, l'autorité du roi de France apparaît incontestable en théorie, elle demeure encore dans la pratique limitée par la permanence des idées subversives du siècle précédent. Elles se trouveraient précisément et involontairement relayées en droit, par le régime libéral organisé autour des principes de vénalité et d'hérédité des charges. A cet égard, Henri III et Henri IV, notamment, ont confirmé bien malgré eux les mises en garde de BODIN. Le laxisme dont ils font preuve au niveau l'octroi de charges va menacer insidieusement les soubassements de la royauté du début du XVII^{ème} siècle.

139. La stratégie de ces monarques est relativement simple. Elle est rapportée par le Professeur Michel ANTOINE : « [d]u moment que la supériorité de son autorité [est] admise sans réserve, le Roi s'accommod[e] de la plus grande variété dans la manifestation de l'obéissance qui lui [est] due »²⁴⁹. En d'autres termes, le serment d'allégeance qui accompagne l'attribution de la charge depuis le règne d'Henri III ferait peser sur leur acquéreur une obligation de gestion « en bon père de famille » – comprenons par là une présomption de conformité à la volonté du pouvoir royal. *A priori*, le Roi ne s'immiscerait donc pas dans l'administration des charges. Mais le renforcement du pouvoir central va complexifier les rapports juridiques entre leur titulaire et le Roi.

140. Dans les faits, l'institutionnalisation croissante du pouvoir absolu incite les légistes du Roi à lui réserver l'opportunité ainsi que l'exclusivité de la création et de la suppression des offices. En apparence, la nature régaliennne du pouvoir de création des charges ministérielles s'inscrirait bien en droit fil dans la théorie dominante qui fait du Souverain « le principe et le centre de toute puissance publique » de telle sorte que « toutes les institutions de l'État n'avaient pas d'autre fondement (...) »²⁵⁰. Ce n'est pourtant qu'à l'orée du règne d'Henri IV qu'elle sera définitivement établie²⁵¹.

141. Comme il a été précédemment indiqué, les courants de pensée monarchomaques et aristocratiques promeuvent, parallèlement aux théories absolutistes, le principe d'une monarchie tempérée par le respect des lois fondamentales et surtout l'action conciliatrice

Roi – d'en disposer discrétionnairement mais pas arbitrairement. Propriétaires de leur charge, les ministres se trouvent malgré tout dans une position ambiguë vis-à-vis du Roi dont ils demeurent les agents rétribués par des gages – que le Roi récupèrent, au demeurant, en tant que la mise en vente des charges publiques alimente, en réalité, le Trésor. Comme il sera précisé, la patrimonialité des charges, officialisée en 1604 par l'édit du « droit annuel » – dit « de la Paulette » – leur permet, également, de résigner leur charge en faveur d'un héritier [lire PELUS-KAPLAN (M.-L.), *Op. cit.*, p. 102].

²⁴⁹ ANTOINE (M.), « La monarchie française de François I^{er} à Louis XVI », *Op. cit.*, p. 189.

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ MOUSNIER (R.), *La vénalité des offices sous Henri IV et Louis XIII*, « Collection Hier », P.U.F., 2^e éd., 1971, p. 95.

d'une assemblée nationale²⁵². Bien que ces idées perdurent encore sous le règne de Louis XIII²⁵³, elles sont de moins en moins acceptées par les Français. L'opinion majoritaire est ainsi synthétisée par L'HOMMEAU : « (...) la monarchie est un état auquel la puissance souveraine gît en seul prince (...) le Roi de France est monarque souverain, le premier et le plus grand des princes chrétiens, qui ne reconnaît rien de plus grand que soi-même après Dieu, duquel il est l'image en terre et tient de lui son sceptre et sa puissance (...) »²⁵⁴. Pour l'auteur, de la sacralité du pouvoir royal découle le principe complémentaire selon lequel « (...) le prince souverain fait la loi, conséquemment est absous de la loi (...) le loi ne dépend que du seul prince souverain »²⁵⁵. De fait, toute volonté qu'exprime le Roi est une loi, et c'est à ce titre qu'il est aussi considéré comme le titulaire absolu du pouvoir de créer, de supprimer et d'attribuer les charges. Toutefois, cette dernière maxime du juriste LOYSEAU est contradictoire avec le régime juridique du siècle précédent, où l'office était rarement perçu comme une voie d'accession à la noblesse.

142. En effet, les charges anoblissantes – les fameuses « savonnettes à vilain » – sont minoritaires sous le règne d'Henri III. Elles sont, toutefois, à l'origine d'une noblesse de robe dont les biens sont expressément visés, en 1604, par l'édit de Paulette²⁵⁶. Ce texte garantit en substance la libre disposition de la charge à son détenteur contre une taxe annuelle équivalant au soixantième de la valeur d'achat du bien. En contrepartie de ce versement au Trésor royal, l'office devient un bien patrimonial. Bien qu'antérieure à l'adoption de l'édit de la « Paulette », la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères relève du régime libéral instauré par ce texte²⁵⁷. Son titulaire en est donc propriétaire. Cependant, la volonté d'Henri IV et à sa suite celle de son fils, d'instaurer durablement un système absolutiste vont inciter les souverains successifs à faire de leurs secrétaires d'État des usufruitiers de la Couronne plutôt que les propriétaires uniques de leur charge, comme en témoigne la déclaration faite par le Roi devant le Parlement de Paris en 1612 : « (...) reconnaissant que au Roy seul appartient le choix des officiers et la distributions des offices, Sa Majesté se sentent obligée de conserver

²⁵² Outre les théories monarchomaques et le courant des « malcontents » susmentionnés, on peut également se référer aux analyses circonstanciées de WEILL (G.), *Les théories sur le pouvoir royal en France pendant les guerres de Religion*, Thèse présentée à la Faculté de Paris, Librairie Hachette, Paris, 1891, in-8°.

²⁵³ TURQUET DE MAYERNE (L. de), *La monarchie aristodémocratique ou le Gouvernement composé et meslé des trois formes de légitimes Républiques*, Éd. J. Le Bouc, Paris, 1611, in-4°.

²⁵⁴ L'HOMMEAU (P. de), *Maximes générales du droit français*, « privilège du 13 février 1610 », Paris, 1612, in-8°.

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ Voir *supra*, note 248.

²⁵⁷ Effectivement, comme il sera évoqué ultérieurement, le pouvoir monarchique absolu aura tendance à privilégier, au niveau du choix des titulaires de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères des membres appartenant à la noblesse de Robe au détriment de ceux appartenant à la noblesse d'Épée et surtout de la « vieille » noblesse. Cette discrimination sera érigée en principe sous le règne louis-quatorzien (voir *infra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. I-§. 2).

ce droit royal »²⁵⁸. Les propos tenus par Louis XIII, en 1633, sont encore plus explicites: « (...) le Roi faisant différence entre les offices et le surplus des autres biens de ses sujets, comme étant les offices de simples dignités, des rayons de son autorité (...) communiqués (...) » modifie pour les offices le régime des confiscations après condamnation pour lèse-majesté²⁵⁹. Le rappel de la nature régaliennne des charges offre même à l' « ombrageux souverain »²⁶⁰, l'occasion de « coups de majesté »²⁶¹. Ainsi, en 1641 : « (...) la création, la substitution et la suppression des charges ne dépendaient que de lui seul (...) » et aussitôt il supprime plusieurs charges du Parlement²⁶². Les principaux officiers du Roi, magistrats et jurisconsultes ne manquent pas, en réaction, de le conforter dans sa toute-puissance : « (...) Nous protestons devant toute la terre que nous tenons nos offices et nos charges de la seule grâce de Votre Majesté (...) »²⁶³. Mais, c'est sans conteste le légiste LOYSEAU qui a su le mieux souligner la portée stratégique attachée à l'attribution d'un office royal : « (...) Comme la puissance souveraine du prince est un rayon et éclat de toute-puissance de Dieu, aussi la puissance des officiers est un éclat et influence de la puissance absolue du Prince (...) »²⁶⁴. Quelles conséquences déduire des considérations qui précèdent quant au caractère privilégié attaché à la charge de ministre des Affaires étrangères ?

143. Elles seraient de deux ordres. La première affecterait le régime patrimonial des biens du secrétaire d'État aux Affaires étrangères : elle établirait la portée incidente de la charge au regard du rôle privilégié dont le secrétaire d'État *peut* jouir au sein des institutions gouvernementales. Et, parce que la charge est nécessaire mais non fondamentale à la détermination du statut privilégié du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, il en résulte comme seconde conséquence la contingence de son pouvoir d'influence, notamment en matière politique.

144. La portée accessoire de la charge de secrétaire d'État aux Affaires s'expliquerait, en partie, par l'interprétation large que la Monarchie a faite du régime de libéralités garanti par l'édit de « Paulette ». L'ingérence des Rois dans la gestion patrimoniale des charges aurait, ainsi, modifié progressivement leur nature : de strictement « domaniales », elles seraient devenues « casuelles ». Ce faisant, le pouvoir monarchique aurait ôté quasiment tout espoir à

²⁵⁸ A.N., X1 A, 1842, 21 mars 1612 ; cité in MOUSNIER (R.), *Op. cit.*, p. 97.

²⁵⁹ TALON (O.), *Mémoires*, éd. Michaud-Poujoulat, 28 février 1633, pp. 18-19 ; cité in MOUSNIER (R.), *Ibid.*

²⁶⁰ BELY (L.), *La France au XVII^{ème} siècle. Puissance de l'État, contrôle de la société*, *Op. cit.*, p. 170.

²⁶¹ *Op. cit.*, p. 160.

²⁶² ISAMBERT, XVI, février 1641, p. 529 ; cité in MOUSNIER (R.), *Ibid.*

²⁶³ *In Remontrance de la Chambre des Comptes*, 7 janvier 1615, B.N. Ms. Fr. 11043, f° 271, IIe (Clément de BOISSY, Chambre des Comptes, n° 53) ; cité in MOUSNIER (R.), *Ibid.*

²⁶⁴ LOYSEAU, *Offices*, Livre I, Chap. VI, p. 64 ; cité in MOUSNIER (R.), *Ibid.*

leur titulaire d'en faire une charge « héréditaire »²⁶⁵. Le régime patrimonial opposable à la place de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, que l'historien Frédéric MASSON classe sous l'Ancien Régime parmi les « plus importantes et les plus hautes de l'État »²⁶⁶, présente donc un enjeu considérable en termes d'autonomie : nonobstant la volonté suprême du Roi, il déterminerait la latitude d'action de son titulaire à l'égard de son propre office. Son régime se décline sous différentes formes.

145. Les *offices domaniaux* sont vendus par le Roi qui cède ainsi l'ensemble des droits de propriété à l'acquéreur, sous la réserve néanmoins d'une faculté de rachat pour la nécessité des guerres²⁶⁷. Aucune incompatibilité n'est opposable à une charge domaniale qui peut être cumulée avec n'importe quel autre office²⁶⁸. De même, le fait que son possesseur se soit rendu coupable de forfaiture, ou même refuse d'exercer son office, ne justifie pas le retrait de celui-ci, car le possesseur le donne à ferme. En outre, sa mort emporte automatiquement le transfert du droit de propriété à ses héritiers qui peuvent être – fait notable à une époque où l'on confère une valeur absolue à la Loi Salique – une femme, voire un mineur, à l'exception toutefois des greffes des cours souveraines qui doivent être exercées personnellement²⁶⁹. Le

²⁶⁵ Cela n'empêchera pas l'institution de véritables dynasties ministérielles sous le régime de Louis XIV. L'hérédité garantira, dans cette optique, la loyauté du secrétaire d'État au pouvoir royal qui prendra, alors, soin de privilégier des familles de ministres d'origine non aristocratique. On ne pourra pas pour autant parler de charges héréditaires dans la mesure où le régime juridique opposable aux titulaires de la charge maintiendra cette dernière sous le contrôle très étroit du pouvoir royal. Ainsi, le caractère dynastique est trompeur : le régime de sa dévolution n'est pas héréditaire mais statutaire. Preuve en est que Louis XIV renouvellera parfois certaines lignées de ministres (Voir *infra*).

²⁶⁶ In *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution, 1787-1804, Op. cit.*, p. 8.

²⁶⁷ MOUSNIER (R.), *Op. cit.*, p. 102.

²⁶⁸ En guise d'illustration, nous pouvons nous référer au « patrimoine » fonctionnel de Nicolas VILLEROY, qui a succédé à Loys de REVOL à la mort de ce dernier en 1594. A cette date, il cumulait déjà la charge de secrétaire d'État (acquise en 1567) avec celle de « Secrétaire des Finances, trésorier de France », qu'il avait héritée de son père et de son grand-père. Le cumul de ces offices lui permirent de se former très jeune à l'exercice du pouvoir, commençant très jeune – seize ans !- « à chiffrer et déchiffrer des dépêches, (...) rédiger des actes royaux et fut [également] chargé de missions à l'étranger » [lire BARBICHE (B.), « VILLEROY », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères, Op. cit.*, p. 6]. Il lui offrit surtout l'occasion de se faire remarquer de trois des secrétaires d'État d'Henri III au nombre desquels son futur beau-père Claude de L'Aubespine. A la mort de ce dernier en 1567, VILLEROY obtint la survivance de son beau-père par lettres patentes du 25 octobre 1567. Il avait alors vingt-quatre ans et beaucoup d'ambition qui le mena à solliciter les faveurs royales : celles de la reine Catherine de MEDICIS – auprès de qui son oncle, Sébastien de L'AUBESPINE, évêque de Limoges, l'avait introduit – et surtout celle de son fils Henri III, avec qui « il entretint des relations particulièrement cordiales (...) : les lettres du Roi à son secrétaire d'État, où il l'affublent de plaisants surnoms, laissent entrevoir une véritable amitié » à laquelle mit fin la crise de 1588 [*Ibid.*]. Révoqué par le Roi qui le soupçonnait d'être proche des GUISE, VILLEROY ne s'éloignera pas pour autant de la scène politique. S'engageant aux côtés des Ligueurs lors des Conférences de Suresnes, l'efficacité de sa médiation auprès des plénipotentiaires d'Henri IV se révéla décisif pour sa carrière : à la mort de REVOL, en septembre 1594, le souverain le rétablit dans la charge de secrétaire d'État dont il avait été pourvu en 1567 et dont il était resté titulaire. Bien plus, pour s'attacher durablement ses services, Henri IV lui confia une partie des attributions jusqu'alors exercées par son collègue MARTIN RUZE de BEAULIEU, à savoir les « états de la guerre » - soit concrètement la gestion du personnel et de l'administration militaires – de telle sorte qu'il dirigea alors un département ministériel regroupant les Affaires étrangères et une partie de la Guerre. Cette structure se maintiendra pendant près de trente ans, jusqu'à la réforme de 1626 qui recentrera l'activité du secrétaire d'État aux Affaires étrangères sur les relations avec l'étranger [*Ibid.*].

²⁶⁹ MOUSNIER (R.), *Op. cit.*, p. 102.

Roi ne peut reprendre ces offices domaniaux que soit par revente générale en les remboursant, soit lorsqu'un particulier les enchérit du tiers. Quant aux *charges héréditaires*, elles sont également la propriété de leur acquéreur qui peut les vendre, les engager, les transmettre à leurs héritiers sans consentement du Roi²⁷⁰. Comme le souligne l'historien Roland MOUSNIER, « ils ont donc des caractères de fief »²⁷¹. Concrètement, le transfert de propriété ne nécessite pas la production par le Roi de lettres de provision. C'est à ce titre qu'ils diffèrent des *charges casuelles* qui ne sont qu'un usufruit. Elles ne peuvent être, en effet, cédées sans l'assentiment du collateur exprimé par les lettres de provision. Or, comme, les discours laudateurs précédemment évoqués l'ont clairement établi, le prince souverain est l'unique collateur des charges casuelles²⁷². Et quand bien même, en pratique, la confiance qu'il porte au titulaire de la charge permettrait à ce dernier de disposer discrétionnairement de son office, le Roi peut se subroger à tout moment dans les droits de l'usufruitier, car il vend les charges

²⁷⁰ Le jeu de la transmission des offices dans le cadre, notamment, du recrutement par survivance explique en grande partie la présence de nombreux jeunes secrétaires d'État aux Affaires étrangères, ce alors que le règlement d'Henri III de 1588 avait fixé l'âge minimum des titulaires à 35 ans [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 86]. Ainsi, VILLEROY avait-il 24 ans au moment de son entrée en fonctions, de même que COLBERT de TORCY lorsque le Roi lui accorda la survivance de la charge de son père et lorsqu'il commença à partager la responsabilité avec COLBERT de CROISSY. Il avait 31 ans lorsqu'il fut promu secrétaire d'État. La disparition de fait du recrutement par survivance sous le règne de Louis XV ramena l'âge moyen des secrétaires d'État aux Affaires étrangères à un niveau plus élevé, soit qu'ils approchent de la cinquantaine, soit qu'ils la dépassent (à l'exception de Fleuriau de MORVILLE qui eut la survivance de son père à 37 ans, de CHOISEUL-STAINVILLE qui prit la charge à 38 ans et de Germain-Louis CHAUVELIN reçut les Affaires étrangères à 41 ans). Ainsi, Jean-Jacques AMELOT obtint la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères à 48 ans ; PUYSIEULX à 45 ans ; le marquis d'ARGENSON à 50 ans ; BARBERIE de SAINT-CONTEST, à 53 ans ; CHOISEUL-PRALIN à 51 ans, de même que le duc d'AIGUILLON ; VERGENNES à 57 ans. Au regard de ces chiffres, il ne faut donc pas s'étonner que les plus longs ministères soient antérieurs au règne de Louis XV : VILLEROY dirigea les Affaires étrangères pendant 22 ans, COLBERT de TORCY pendant 19 ans et 2 mois, et son père avant lui pendant 16 ans. Toutefois, VERGENNES constitue une exception à ce principe, puisqu'il se maintint sous le règne de Louis XV à la tête du Département pendant 13 ans. Les autres secrétaires (à l'exception de CHAUVELIN qui y resta 10 ans) ne dépassèrent pas la décennie.

²⁷¹ *Op. cit.*, pp. 102-103.

²⁷² C'est avec l'agrément du Roi, que Loménie de BRIENNE put, notamment, acquérir de Léon BOUTHILLIER de CHAVIGNY la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, en juillet 1643. La reine mère ira, même, jusqu'à s'assurer auprès de l'épouse de BRIENNE de la solvabilité de l'acheteur. Elle voulait savoir précisément, rapporte le comte, « si j'étois en état d'avancer une partie de la récompense que M. de CHAVIGNY me demandoit. Ensuite, elle me commendoit de l'aller l'offrir à l'intéressé » [in « Mémoires du comte de BRIENNE », Tome II, reproduits in *Collection des Mémoires relatifs à l'histoire de France*, Publié par M. PETITOT, Tome XXXVI, Foucault, Paris, 1824, p. 89]. D'après une note conservée aux Archives des Affaires étrangères, BRIENNE obtint, en août 1651, la survivance pour son fils, Louis-Henri de LOMENIE et exercèrent, tous les deux, les fonctions de 1658 à 1663, date à laquelle ils se démirent (*M.A.E., Organisation et règlement du Ministère*, Vol. I, « 1547-1806 »). M. Jean BAILLOU nous précise, sur ce point, que le père aurait conservé la prééminence sur son fils dans l'exercice du pouvoir de signature [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 64]. Cette coexistence ne fut pas sans poser des problèmes à la gouvernance française. Dans ses *Mémoires*, BRIENNE rapporte les difficultés qu'il a rencontrées à imposer la présence de son fils, lors de la Commission tenue à Paris en 1660 au moment de l'envoi en France de représentants des États généraux de Hollande [in « Mémoires du comte de BRIENNE », Tome II, *Op. cit.*, pp. 218 ;253]. Les BRIENNE se résolurent à vendre leur charge à LIONNE le 14 avril 1663.

casuelles à faculté de rachat perpétuel²⁷³. C'est-à-dire qu'il peut toujours les reprendre, sous réserve de rembourser le propriétaire²⁷⁴.

146. La préséance que s'aménage le Roi en matière de succession des charges interpelle à un double titre. De manière générale, la relativité du principe de la vénalité des charges a conduit, d'abord, les historiens à s'interroger sur leur nature: s'analysent-elles en des « offices » ou de « simples commissions » ?²⁷⁵ La pratique de secrétaire d'État aux Affaires étrangères les a conduit à distinguer très nettement ces deux régimes. Ainsi, en 1616, le grand âge de VILLEROY a justifié le secours d'un aide en la personne de Claude MANGOT. Successivement maître des requêtes, puis premier président du Parlement de Bordeaux, il a exercé sa nouvelle charge « par commission ».²⁷⁶ Toujours à la fin du ministère de VILLEROY, le Roi avait ordonné à BRIENNE Jeune d'expédier les provisions. Or, ce dernier refusa de s'exécuter au motif que le secrétaire d'État aux Affaires étrangères en poste n'ayant pas encore démissionné, il n'avait pas le pouvoir d'agir. Il proposa au Roi « de faire une commission pareille à celle qui avait été donnée à M. MANGOT, à quoi la reine consentit. »²⁷⁷ Les circonstances de l'entrée en possession du Duc de LIONNE sont encore plus explicites en tant qu'elles dissocient les commissions des véritables provisions : « Monsieur de LIONNE a depuis 15 ou 16 mois la prérogative de sa charge : les Affaires étrangères en mais, lesquelles y étoient déjà depuis longtemps par le choix que feu le cardinal MAZARIN, qui se connoissoit merveilleusement en hommes, avoit fait de sa personne pour négocier avec les provinces, États et ministres étrangers... Le roi a voulu qu'il fut par droit de titre ce qu'il avoit esté si souvent par forme de commission. »²⁷⁸ Ce dernier extrait, au final, fait de la problématique de la nature de la charge un faux-problème, car dans ses dernières

²⁷³ VILLEROY en fit l'amère expérience, bien que son expérience politique et diplomatique lui avait permis, à la mort d'Henri IV, d'être reconduit dans sa fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères (1616) par la régente Marie de MÉDICIS. A l'époque, la régente devait faire face à la rébellion de certains nobles hostiles à CONCINI, son favori italien. Sous la conduite du Prince de CONDE, ils prirent les armes dans le Midi et le Sud-Ouest. Partisan d'un apaisement, VILLEROY obtint la signature d'un traité de paix à Loudun qui accordait aux rebelles de nombreuses concessions voire trop de concessions au goût de la Régente qui remercia le secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Alors âgé de soixante-quatorze ans, il fut rétabli dans ses fonctions en 1617 par Louis XIII qui venait de faire exécuter CONCINI. Mais VILLEROY n'avait plus que quelque mois à vivre : il mourut à Rouen alors qu'il assistait à l'assemblée des notables. Son survivancier PUISIEUX – ancien secrétaire d'État d'Henri IV – lui succéda.

²⁷⁴ LOYSEAU, *Offices*, Liv. III, Chap. III, et Liv. II, Chap. III.; cité in MOUSNIER (R.), *Op.cit.*, p. 103. Citons le cas de Arnaud de POMPONNE pour illustrer cette règle : lorsqu'il quitta la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères en 1679, Louis XIV lui aurait fait dire en compensation, par le duc de CHEVREUSE, « qu'il lui ferait donner 700 000 livres de sa charge » [Cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 65].

²⁷⁵ *Op. cit.*, pp. 65-66 ; dans le même sens, lire MICHAUD (H.), *Op. cit.*, p. 137.

²⁷⁶ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 65.

²⁷⁷ « Mémoires du comte de BRIENNE », Tome II, *Op. cit.*, p. 322.

²⁷⁸ M.A.E., *Mémoires et Documents, France*, « Extrait et conduite de la Cour de France », Vol. 298, f° 4.

lignes, il rappelle que celui qui a la maîtrise durable de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, c'est bel et bien le Roi.

147. De manière spécifique, la mise sous tutelle de la charge de Secrétaire d'État des Affaires étrangères s'expliquerait par le fait que son titulaire administre les intérêts supérieurs de l'État princier. Ainsi, M. Jean BAILLOU voit-il dans « les fonctions importantes » auxquelles elle conduit, un élément de nature à légitimer la relativisation du principe de la vénalité des charges en la matière.²⁷⁹ A cet égard, il est bon de se rappeler l'importance que le climat de crise des guerres de religion a jouée dans l'instauration de cette fonction ministérielle²⁸⁰. Jusqu'à la fin de l'Ancien Régime, l'objectif de pérennisation du pouvoir monarchique indexera les missions du ministre qui se révéleront nettement plus étoffées que ne le laisse paraître le règlement du 1^{er} janvier 1589. Les émoluments que les secrétaires d'État aux Affaires étrangères perçoivent au titre de leur charge témoignent, à cet égard, de la diversité de leurs fonctions et surtout de l'importance du Roi à s'attacher *personnellement* les services et la loyauté de ses conseillers. La situation patrimoniale du comte de VERGENNES se révèle, à bien des égards, exemplaire²⁸¹.

148. Secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Louis XIV de 1774 à 1787, il perçoit un traitement de 250 000 livres brut²⁸² auquel s'ajoutent les intérêts de la charge portés à 20 000 livres²⁸³. Toutefois, il n'est pas exempté de certaines taxes, notamment, la retenue, la capitation et le dixième – ce qui ramène, au final, le total de ses appointements annuels à la somme de 272 100 livres malgré une gratification annuelle de 50 000 livres qui lui est accordée à vie en 1781²⁸⁴. Bien plus, outre les bienfaits du Roi, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères reçoit également des gratifications de la part des Cours étrangères. Au

²⁷⁹ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 65.

²⁸⁰ C'est sous couvert de préserver sa couronne qu'Henri III a obligé, en 1588, les titulaires d'un office à cesser leur service en vue de les remplacer par de nouveaux secrétaires d'État, au nombre desquels figurait Loys REVOL. Pour autant, le congé n'emportait pas la confiscation de la charge. Deux des ministres limogés, Nicolas de NEUFVILLE, seigneur de VILLEROY, Brûlart de SILLERY, purent ainsi rentrer à nouveau en fonction à l'avènement d'Henri IV. Pour reprendre le débat suscité chez les historiens, il semble que Loys de REVOL n'ait agi en qualité de secrétaire d'État aux Affaires étrangères que sur la base d'une commission et non au titre de la possession d'un office. Mais, comme on l'a dit plus haut, la nature de la charge importe peu au regard de la volonté du Roi, qui demeure la source première de la légitimité d'action des titulaires.

²⁸¹ L'Histoire prouvera qu'il a mérité les bienfaits dispensés par Louis XV. La monarchie française lui doit, en partie, le répit de trois ans qu'elle goûta à l'issue de la chute de l'Ancien Régime [Voir *infra*, Partie I-Titre II-Chap. I-Sect.I], la réhabilitation du « système politique » de VERGENNES sous la Révolution].

²⁸² Cette somme n'inclut pas les pensions personnelles obtenues pour l'accomplissement de missions diplomatiques et militaires.

²⁸³ Au moment de prendre leur fonction, le secrétaire d'État doit s'acquitter d'un brevet de retenue qui consiste pour « le nouveau titulaire a à payer à son prédécesseur ou aux héritiers de ce dernier une certaine somme fixée par le Roi et versée par ses prédécesseurs au trésor royal » [*in* MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 6]. Ce brevet de retenue se monte à près de 400 000 livres. Une fois réceptionnés par l'État, ces fonds servent à payer une pension de 20 000 livres au secrétaire d'État comprise dans leur traitement (*Ibid*).

²⁸⁴ *Ibid*.

XVIII^{ème} siècle, l'usage des présents diplomatiques est en effet déjà répandu. Selon les chiffres avancés par l'historien François MASSON, leur montant s'élèverait sous le ministériat du comte de VERGENNES à près de 199 748 livres 2 sous 6 deniers, « sans tenir compte de la valeur artistique qui, pour des objets comme le médaillon d'or donné par Catherine II, le service de vermeil offert par la Hollande, les tabatières qu'envoient les souverains de Sardaigne, d'Angleterre, de Portugal, d'Allemagne »²⁸⁵. Malgré tout, le caractère somptuaire des grâces attachées à la charge du Secrétaire d'État VERGENNES est trompeur : on ne s'enrichit pas avec la place qui est la sienne, car grande par les avantages qu'elle procure, la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères n'est pas moins considérable par les devoirs qu'elle impose, le plus paradoxal d'entre eux consistant sans nul doute à s'endetter pour le bien de l'État !

149. On a pu ainsi lire que le ministre des relations extérieures de l'Ancien Régime « avait de force l'obligation de tenir table ouverte et de recevoir, sans même avoir à l'inviter, quiconque lui était présenté »²⁸⁶. Voici, donc, un élément d'explication de ses confortables émoluments : qu'ils soient ambassadeurs permanents ou itinérants, agents nationaux en attente d'instructions, voire de simples ressortissants étrangers de passage à Versailles pour raison politique ou pour affaires, ils se doivent de « manger chez le ministre »²⁸⁷. Ne pouvait-on rêver meilleures couvertures pour espionner l'Europe que l'hospitalité et la convivialité d'usage entre hommes du monde ? Frédéric MASSON n'en doute pas : « [l]es rapports avec les ministres étrangers, rendus ainsi quotidiens, (...) permettaient (...) de saisir leurs idées dans des moments d'expansion, et (...) servaient (...) mieux la politique que les rares conversations ou les quelques visites officielles (...) »²⁸⁸. Mais les dîners diplomatiques du secrétaire d'État ont un coût que peinent à couvrir les 50 000 livres de frais de table compris dans son traitement. Venant s'ajouter aux frais de représentation à peine couverts par l'État, ces dépenses ont donc tôt fait de grever les appointements ministériels. A cet égard, l'attribution de certaines faveurs royales, aussi exorbitantes soient-elles, pourrait être valablement couverte par la raison d'État.

150. La générosité des Rois à l'égard de leurs serviteurs n'est jamais dénuée d'arrière-pensées. S'agissant spécifiquement du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, le Pouvoir monarchique a conscience du risque de collusion que sa fonction de relais avec les cours

²⁸⁵ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 7.

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 8.

²⁸⁸ *Ibid.*

étrangères lui fait courir. Dans une démarche complémentaire, il s'efforce donc de gagner durablement la loyauté de son commis en consolidant son traitement par l'octroi de privilèges.

Paragraphe 2. Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères au sein de l'organisation gouvernementale monarchique : une charge privilégiée

151. A l'époque des Temps modernes, le Roi exerce seul le rôle d'« alchimiste social »²⁸⁹ qu'il met en oeuvre par l'octroi de privilèges. Bien que les marques de faveur du Roi soient connexes à la charge des ministres, elles s'en détachent juridiquement car elles procèdent avant tout d'une logique de méritocratie. Dans la pratique, leur attribution est souvent fonction des hauts faits des ministres appréciés dans leur individualité. Mais, selon la qualité du lien relationnel qui unit alors le Roi et ses Secrétaires d'État, le cumul d'une charge et de privilèges royaux peut conduire à la reconnaissance informelle d'un statut de « Principal ministre ». La portée éminemment subjective que revêt le cadre statutaire ministériel enjoint, donc, de tempérer l'affirmation précédente selon laquelle la possession d'une charge serait *fondamentalement* déterminante de l'autonomie d'action des Secrétaires d'État. Cette dernière assertion se vérifie d'un point strictement juridique, mais elle n'est opposable au Roi que dans les limites de l'intérêt de l'État qu'il représente et incarne. Or, l'absolutisation progressive du pouvoir politique va organiser la coïncidence des intérêts étatiques avec l'autorité qui l'incarne.

152. La pratique monarchique – particulièrement significative à partir du règne de Louis XIV – confère à la volonté politique du Roi une portée transcendante qui est de nature à moduler le régime juridique des charges et des privilèges lorsque la « raison d'État »²⁹⁰ l'exige. Malgré tout, le fait du Prince ne décourage pas les ministres les plus ambitieux qui

²⁸⁹ CASSAN (M.), *L'Europe au VI^{ème} siècle*, Campus, A. Colin, 2003, p. 68.

²⁹⁰ La dimension anthropomorphique de l'État Princier sert opportunément la notion de « raison d'État ». Derrière les intérêts de l'État souverain, ce sont bien ceux d'individus investis de tous les pouvoirs qui sont en jeu. Cette confusion des pouvoirs rendrait alors délicate la distinction entre l'action publique et leurs actes privés. De ce point de vue, la conception monarchique de la « raison d'État » se révèle particulièrement actuelle au regard des rares définitions relevées en doctrine contemporaine qui lui attribuent une portée traditionnellement péjorative. Toutefois, l'étude de la pratique diplomatique révolutionnaire laisse entrevoir, notamment à travers la survivance des usages de l'Ancien Régime, un aspect positif de la notion de « raison d'État » en tant qu'elle s'analyserait littéralement en une stratégie de rationalisation des activités extérieures participant à la sauvegarde des intérêts supérieurs de l'État. L'« esprit hétérodoxe » qui règne, en effet, dans les premiers temps de la Révolution, notamment en matière d'action diplomatique, confère par le biais de l'exercice collectif du pouvoir politique, à la notion de « raison d'État » une portée désincarnée qui découragerait le détournement de prérogatives de puissance publique au bénéfice d'individualités. Le répit sera de courte durée. La suspension de la Royauté le 10 août 1792, précédant la proclamation de la République, va inaugurer une ère de violence et de chaos au sein de l'appareil diplomatique dont la fonction de ministre des Affaires étrangères ne sortira pas indemne (Voir *infra*, Partie I-Titre II-Chap. I-Sect. II).

voient dans l'accumulation de privilèges le moyen de consolider leur influence politique. Dès lors, en effet, que le principe d'une polyvalence fonctionnelle caractérise l'action des différents secrétaires d'État, les grâces accordées *intuitu personae* par le Roi peuvent rompre le principe de l'égalité statutaire à leur profit. A cet égard, les titulaires successifs de la charge des Affaires étrangères comptent parmi les conseillers du Roi les plus fréquemment et généreusement récompensés.

153. Concrètement, leur charge leur a ouvert les portes des différents Conseils du Souverain, donné un accès privilégié à l'intimité de la famille royale, permis l'établissement, à l'échelle européenne, de réseaux avec de puissants hommes d'État²⁹¹. Bien qu'ignorés du droit de l'Ancien Régime, les bienfaits royaux méritent, donc, une étude spécifique compte tenu de leur apport constructif à la normalisation du rôle monarchique du ministre des Affaires étrangères. Dans la pratique, les privilèges attachés à sa charge revêtent des formes multiples. Ils consistent parfois en l'anoblissement du titulaire et donnent lieu plus rarement à un cumul de charges et/ ou de fonctions²⁹².

154. S'agissant d'abord de la fréquence des pratiques d'anoblissement en matière d'Affaires étrangères, cette dernière révèle la prédilection du pouvoir royal à choisir les titulaires de la charge parmi des sujets de basse extraction, ou à tout le moins, d'origine non aristocratique. Loys de REVOL inaugure la pratique régaliennne de l'anoblissement des titulaires de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères²⁹³. Elle bénéficiera à l'ensemble de ses successeurs, à quelques exceptions près. En effet, si les premiers titulaires

²⁹¹ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 8.

²⁹² Par définition, les privilèges statutaires des secrétaires d'État aux Affaires étrangères présentent une dimension éminemment personnelle. Toutefois, certains titulaires ont pu également obtenir sur la base de la possession de leur office ministériel, deux charges annexes : celle honorifique de « grand trésorier des Ordres du roi et » et celle stratégique de « surintendant des postes et relais de France » [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 89-92]. De ces deux charges annexes, la seconde mérite une attention particulière. Apparue sous le ministériat de TORCY, au début du XVIII^{ème} siècle, la charge de « surintendant des postes et relais » a contribué au renforcement du pouvoir de contrôle du Département sur l'information émanant de quelque coin du Royaume ou du monde. Elle constitua un complément particulièrement utile à l'action des ambassades et autres agents secrets déployés par le Roi à l'étranger, ce faisant elle plaçait idéalement le secrétaire d'État aux Affaires étrangères au cœur du réseau politique [En ce sens, lire OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 307].

²⁹³ Issu d'une famille modeste du Dauphiné, le père de Loys REVOL était notaire à Paladru avant d'exercer la charge de châtelain de Recoing, village voisin. Il semble donc que ce soit par l'effet de sa fonction de Secrétaire d'État que Loys REVOL obtint l'anoblissement de sa famille. En effet, selon les correspondances de l'époque, la particule nobiliaire n'apparaît que postérieurement à 1588. Il ressort, ainsi, d'une lettre d'Henri IV confirmant le 5 janvier 1590 l'octroi au secrétaire d'État de l'office de « clerc, notaire et secrétaire de nous et de la Maison et Couronne de France au nombre des Cinquante-Quatre (...) que « le dit Sr de Revol » prêta le serment « en la présence de Messeigneurs du Conseil scéans » (voir Archives du château de Porte, cité in *L'Europe d'Henri IV. La correspondance diplomatique du secrétaire d'État Louis de Révol 1588-1593*, *Op. cit.*, p. 9.

sont rarement de haute extraction²⁹⁴, à partir du XVII^{ème} siècle l'habitude sera prise par le Souverain de choisir ses représentants politiques et diplomatiques parmi l'élite de la noblesse²⁹⁵. Cette dernière périphrase peut interpeller par son apparente redondance, si elle n'avait précisément revêtu pour le pouvoir monarchique une dimension hautement stratégique dès le règne de Louis XIV.

155. De l'avis de certains spécialistes de cette période faste de l'Histoire de France, Louis XIV (1638-1715) est connu pour être d'une intelligence assez ordinaire, se laissant davantage guidé par son instinct que sa raison²⁹⁶. Mais bien que son esprit n'ait pas la spontanéité d'Henri IV, il fait preuve d'un remarquable sens pratique²⁹⁷, comme en témoigne l'agencement méthodique et hiérarchisé du pouvoir politique qu'il met en place sous son règne. Ainsi, un clivage très net apparaît entre la noblesse de sang – que le Roi maintient sous son joug en l'étourdissant par le faste des fêtes de Versailles – et celle de service. La détention d'offices royaux est attribuée de préférence à la seconde catégorie qui se décompose en noblesses d'épée et de fonction (dite encore de « robe »). Le règne louis-quatorzien organise, à l'échelon national, la répartition de l'élite des officiers royaux entre différents Conseils qui bénéficient alors d'un accès direct à la sphère du pouvoir politique²⁹⁸. Mais, le Roi a aussi et surtout une idée très précise du profil des membres de son gouvernement : « Il n'[est] pas

²⁹⁴ Sur ce point, M. Jean BAILLOU apporte un éclairage plus nuancé en se référant notamment à un édit du Roi Charles VIII (février 1485) déclarant nobles les membres du collège des notaires et secrétaires du Roi. Or, comme nous l'avons indiqué, dans l'introduction de la présente Partie, le ministre monarchique des Affaires étrangères est issu de la lignée des premiers secrétaires, notamment en charge des finances avant 1589 [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 87].

²⁹⁵ « A la fin du règne de Louis XV, fait-on observer, les secrétaires d'État aux Affaires étrangères ne sont rien moins que ducs et pairs » [*Op. cit.*, p. 87]. Cet annoblissement généralisé se justifie au regard de la fonction de représentation qui est impartie aux agents du Roi qui traitent avec les puissances étrangères. Ils ont, ainsi, l'obligation de réfléchir à l'intérieur comme à l'extérieur du Royaume la puissance et le prestige du pouvoir monarchique. Une nuance subsiste néanmoins entre la représentation à l'intérieur et à l'extérieur du Royaume (cf. *supra*, la justification des appointements du comte de VERGENNES).

²⁹⁶ METHIVIER (H.), *Le siècle de Louis XIV*, *Op. cit.*, p. 30.

²⁹⁷ Pour pénétrer ses propres idées politiques et la conception qu'il a du « dur métier de Roi », il suffit de l'écouter lui-même : « Le métier de roi est grand, noble, délicieux (...). C'est par le travail que l'on règne, pour cela que l'on règne (...) », [cité in METHIVIER (H.), *Le siècle de Louis XIV*, *Ibid.*]. Du droit divin il en déduit l'infailibilité de son pouvoir. Ainsi, conseille-t-il son petit-fils le duc d'Anjou qui s'apprête à régner à Madrid (1700) : « Ne vous laissez pas gouverner ; soyez le maître, n'ayez jamais de favoris ni de premier ministre ; écoutez, consultez votre conseil, mais décidez : Dieu qui vous a fait roi, vous donnera les lumières qui vous sont nécessaires... » (*Ibid.*).

²⁹⁸ Dans le cadre de la mise en place du régime monarchique absolutiste, la diplomatie française s'inscrit dans une logique de continuité qui va permettre aux ministres des Affaires étrangères les plus charismatiques du règne de Louis Le Grand (Hugues de LIONNE et Colbert de CROISSY) d'établir les premières fondations d'un ministère dédié spécifiquement à la gestion administrative des relations extérieures de la France. Colbert de TORCY qui succédera à son père au poste de secrétaire d'État aux Affaires étrangères et l'occupera jusqu'à la mort de Louis XIV en 1715 aura particulièrement à cœur de performer l'appareil diplomatique d'État que nombre de puissances étrangères s'emploieront à copier plus ou moins. Il ne sera guère modifié jusqu'à la Révolution. Elle ne sera pas davantage affectée par la parenthèse historique de la Polysynodie (1715-1718). Tout au plus favorisera-t-elle de nouveau l'immixtion de l'aristocratie de Cour dans la direction du département des Affaires étrangères [lire BERENGER (J.), MEYER (J.), *La France dans le monde au XVIII^{ème} siècle*, Coll. Regards sur l'histoire, SEDES, 1993, p. 57].

dans mon intérêt, professe-t-il, de prendre des sujets d'une qualité plus éminente », car « il [faut] avant tout (...) établir ma propre réputation »²⁹⁹.

156. Ainsi, reprenant à son compte la mise en garde formulée au siècle précédent par Jean BODIN, Louis XIV décide de tenir l'aristocratie à l'écart du pouvoir politique. A cette fin, les prélats et les nobles d'épées sont écartés du poste de secrétaire d'État aux Affaires étrangères³⁰⁰. En fait, et « [à] part quelque cas isolé (POMPONNE, CHAMILLART, VOYSIN), rapporte l'historien Henri METHIVIER, le roi aim[e] partager sa confiance entre deux ou trois dynasties ministérielles, familles éprouvées de bons serviteurs et non d'homme d'État »³⁰¹. De la pratique louis-quatorzienne qui neutralise la liberté de choix des titulaires des charges, cet auteur en a déduit les trois conséquences suivantes : la première met en relief la formation d'une caste ministérielle issue de la Robe, alliée par les mariages et par les mondanités à la vieille noblesse qui la jalousait et la méprisait ; la deuxième révèle la présence, à des postes subalternes, de ministres qui doivent leur fortune plus à leur naissance qu'à leur office ; la troisième, et de loin la plus importante, organise la confusion entre « gouvernement » et « administration ». Au plus fort de la période absolutiste, Louis XIV n'hésite pas à abandonner les tâches exécutives à des subalternes anonymes, préférant traiter des affaires en tête-à-tête avec le ministre intéressé... qui se trouve souvent être son secrétaire d'État aux Affaires étrangères³⁰². Sans doute, la politique expansionniste du « Roi Soleil » a aménagé au niveau interne une voie d'accès privilégiée pour le responsable ministériel des affaires du dehors. A tout le moins, lui permit-elle de relativiser le principe de la division des tâches gouvernementales qu'inaugure la fameuse monarchie « administrative » de Louis XIV. Dans les faits elle va se traduire par une sectorisation des affaires traitées par le Conseil du Roi.

²⁹⁹ METHIVIER (H.), *Le siècle de Louis XIV, Op. cit.*, p. 49.

³⁰⁰ Sur les seize gouvernements qui se succédèrent sous son règne, Louis XIV ne dérogea que deux fois à ce principe en faveur du maréchal de VILLEROY et du duc de BEAUVILLIER, gouverneur des Enfants de France. Le Roi les jugeaient alors politiquement insignifiants. Il refusa, en revanche, le cardinal de FORBIN-JANSON, les maréchaux d'HARCOURT et de BOUFFLERS en raison de leur rang respectif. Il en alla de même de TURENNE qui pensait, pourtant, que ses têtes à têtes avec le Roi et l'attention particulière que ce dernier portait aux conseils qu'il lui prodiguait en matière militaire et diplomatique, lui vaudraient le poste. Mais son statut de maréchal-général le disqualifia [lire en ce propos, METHIVIER (H.), *Le siècle de Louis XIV, Op. cit.*, p. 49]. On observera, toutefois, au niveau de la « Carrière diplomatique, que la réserve royale n'est pas de mise s'agissant du choix des ambassadeurs. Accaparées jusqu'en 1660 par les religieux – jugés plus à même de mener des négociations secrètes et délicates et surtout plus « faciles à désavouer » par le pouvoir royal – les ambassades sont, à cette date, partagées à peu près également entre la noblesse d'épée et les prélats [*in* BERENGER (J.), « Diplomate », *in Dictionnaire du grand siècle, Op. cit.*, p. 482].

³⁰¹ METHIVIER (H.), *Le siècle de Louis XIV, Op. cit.*, p. 51.

³⁰² MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 8

157. Sous le règne de Louis XIV les conseils de gouvernement les plus importants sont au nombre de trois³⁰³ : le Conseil d'État ou Conseil d'En Haut, en charge des questions politiques et des Affaires étrangères ; le Conseil des dépêches, compétent pour traiter les affaires intérieures du Royaume ; le Conseil royal des finances, responsable des affaires financières et du contentieux fiscal³⁰⁴. L'avènement de la monarchie louis-quatorzienne instaure un semblant de stabilité au niveau de l'architecture gouvernementale. Les Secrétaires d'État en deviennent rapidement les chevilles ouvrières. Ainsi, ils apparaissent aux côtés du contrôleur général des Finances, comme « les rapporteurs naturels des conseils »³⁰⁵. Leur répartition au sein des différentes instances révèle, toutefois, la place influente qui est réservée au secrétaire d'État aux Affaires étrangères. *Au moins* présent, à la fois, au Conseil d'En Haut et au Conseil des dépêches, le ministre des Affaires étrangères semble dominer l'organisation gouvernementale de l'Ancien Régime³⁰⁶. Il ne se contente, donc, plus d'acter les ordres du Souverain, il devient un membre écouté des Conseils royaux. A partir de 1661, il siège, d'ailleurs, au Conseil d'En Haut avec le titre de « ministre d'État ». « Il y fait la lecture des dépêches des ambassadeurs étrangers, de même que les lettres et instructions qu'on lui a demandées de rédiger. En rapports parfois quotidiens avec le Roi, doté d'une influence politique certaine, suivant le monarque dans ses déplacements, le secrétaire d'État commente et suggère, en fonction de sa "familiarité" et de la durée de sa fonction. »³⁰⁷ De même, les bienfaits de Louis XIV s'étendent à l'assise administrative de sa charge au point que certains auteurs y voient déjà un « embryon d'administration centrale »³⁰⁸. Toutefois, la participation *a priori* étroite du ministre des Relations extérieures à la conduite des affaires du Royaume ne

³⁰³ Ces trois conseils sont à compléter avec le *Conseil privé* et le *Conseil ecclésiastique*. Nous ne les avons pas sélectionnés dans la présente analyse car leur action n'intéresse pas directement la vie politique du Royaume. Ils n'en sont pas moins nécessaires à la bonne marche nationale des affaires. A titre complémentaire, on se reportera donc au schéma proposé en Annexe II de « l'organisation gouvernementale mise en place sous le règne de Louis XIV » (document 3).

³⁰⁴ DUPILET (A.) et SARMANT (T.), « Polysynodie et gouvernement par conseil en France et en Europe du XVIIe au XIXe siècle », in *Histoire, Economie & Société*, n°4, Décembre 2007, p.53.

³⁰⁵ *Ibid.*

³⁰⁶ *Ibid.* Notons toutefois que jusqu'au milieu du XVI^{ème} siècle – soit la période qui voit apparaître la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères – la politique étrangère aurait eu « un chef » selon l'historien Jean BAILLOU en la personne du « chancelier » du Roi (in *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 67). Dans ses *Mémoires*, BRIENNE fait allusion au travail en commun requis entre le secrétaire d'État aux Affaires étrangères et le chancelier à l'occasion de la signature du Traité des Pyrénées. Le chancelier serait *a priori* autorisé à faire des observations sur la forme, mais non sur le fond, en matière de ratification des traités. En sa qualité de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, BRIENNE se pose en garant de la discrétion du chancelier : « Je dis à COLBERT qu'il seroit difficile d'empêcher le chancelier de les lire s'il en avoit la curiosité, mais que s'il vouloit venir avec moi chez lui, il seroit témoin de la diligence que je lui ferois pour m'y opposer » [in « Mémoires du comte de BRIENNE », Tome II, *Op. cit.*, p. 245]. Toutefois, la réorganisation des conseils par Louis XIV se conclut par l'exclusion du chancelier du Conseil d'en Haut. Ne présidant plus que le Conseil des dépêches, il perdit progressivement de son influence en matière diplomatique. Dans une perspective comparative, nous serions tentés de voir dans la subordination constitutionnelle de la fonction de ministre des Relations extérieures à l'archichancelier, un reliquat de cette époque monarchique [voir *infra*, l'analyse de l'article 41 du Sénatus-Consulte du 28 floréal an XII (Partie I-Titre II-Chap. II-Sect. I)].

³⁰⁷ LIVET (G.), « Secrétaires d'État des étrangers », in *Dictionnaire du grand siècle*, *Op. cit.*, p. 1430.

³⁰⁸ DUPILET (A.) et SARMANT (T.), *Op. cit.*, p. 53.

confine pas en la reconnaissance d'un rôle politique au sens que lui donneront les régimes parlementaires à partir de la Révolution. Vécu comme une contrainte souvent délicate à gérer par son homologue actuel³⁰⁹, le principe d'une solidarité ministérielle est inenvisageable au regard du principe de non-spécialisation qui a caractérisé en tout temps la pratique monarchique, et qui la caractérise encore plus dans sa version absolutiste. Malgré tout, l'ascendance acquise en matière politique par le Secrétaire d'État tout au long du règne de Louis XIV est considérable pour l'époque, ainsi que l'atteste *a contrario* l'involution que sa fonction va connaître à la mort du Souverain. Considérablement entravée par le régime qui est alors mis en place sous l'appellation de « Polysynodie », l'action ministérielle ne sera pas, pour autant, annihilée. Car, aussi « extravagante » que sera la pratique réactionnaire de la Polysynodie, elle demeurera « sans lendemain dans l'histoire de la monarchie absolue »³¹⁰ et plus encore dans celle du ministre des Affaires étrangères.

158. Institué par la déclaration du 15 septembre 1715, le régime de la polysynodie est décrit par les historiens comme « une réaction brutale à l'égard de la monarchie administrative du règne précédent »³¹¹. Il ne peut donc pas épargner les conseillers politiques de Louis XIV, parmi lesquels figure en bonne place son secrétaire d'État aux Affaires étrangères, le marquis de TORCY (1696-1715). Frappé de disgrâce immédiate, il cède la direction de la politique extérieure au Régent, Philippe d'Orléans. Par bonheur, ce dernier a l'étoffe d'un homme d'État: tout en donnant à l'aristocratie l'illusion de partager le pouvoir, le Régent entreprend, dès 1715, de consulter en secret des diplomates dans son cabinet, à l'insu du conseil des Affaires étrangères qu'il vient, pourtant lui-même d'instituer. Durant trois ans, les Affaires étrangères connaissent une double direction: l'une officielle³¹² mais entravée dans son action par le système de collégialité, l'autre officieuse mais plus réactive. En 1718, le Régent réhabilite le principe d'une gestion gouvernementale uniforme. Revendiquant son omnipotence, il supprime le Conseil et rétablit le poste de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Mais contre toute attente, il le confie non pas à un aristocrate mais à un ecclésiastique, l'abbé DUBOIS, perpétuant ainsi la conception pragmatique de Louis XIV. La personnalité de ce secrétaire d'État aux Affaires étrangères présente une portée hautement

³⁰⁹ Le principe de solidarité ministérielle fera l'objet de développements détaillés ultérieurs, dans le cadre de la présentation de la dimension interministérielle des Affaires étrangères sous la V^{ème} République. Il semble que le personnel du Quai d'Orsay la vit comme un mal nécessaire. Imposée en effet à son responsable en titre, la promotion d'une gestion ouverte des relations extérieures n'est pas sans alimenter la crise institutionnelle qui agite le Département depuis la fin de la Seconde guerre mondiale [Voir *infra* (Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I)].

³¹⁰ DUPILET (A.) et SARMANT (T.), *Op. cit.*, p. 51.

³¹¹ BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 56.

³¹² Elle est, notamment, assumée par Nicolas du BLE, marquis d'HUXELLES qui ne porte, toutefois, pas le titre de secrétaire d'État aux Affaires étrangères.

pédagogique en tant qu'il cumule les principales qualités alors requises pour l'exercice de sa fonction. Elle mérite, ainsi, qu'on s'y arrête.

159. D'une intelligence supérieure, dépourvu du moindre scrupule et de tout sens moral si l'on se réfère au portrait au vitriol qu'en dresse SAINT-SIMON³¹³, l'abbé DUBOIS est l'archétype même du ministre des Affaires étrangères de l'époque monarchique : fils d'apothicaire, il n'a du sa prodigieuse ascension³¹⁴ qu'à ses capacités et à l'affection que lui portait alors le Duc d'ORLÉANS, combinaison subtile qui selon les Professeurs Jean BERENGER et Jean MEYER, « ne pouvait que lui valoir la haine des milieux de la Cour et du Gouvernement »³¹⁵. Cette réaction est somme toute compréhensible au regard de la stratégie promotionnelle du Roi. Les monarques absolus ont démontré par leur pratique, et notamment, par les choix de leurs ministres, que la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères ne devait s'analyser en « savonnette à vilains » qu'à titre exceptionnel. La conception monarchique du rôle du ministre des Affaires étrangères procède avant tout d'une démarche pragmatique dominée par les intérêts de la puissance régaliennne et non par ceux du

³¹³ Jaloux des relations privilégiées qu'entretenait l'abbé DUBOIS avec le Régent, SAINT-SIMON cache à grand peine l'animosité qu'il nourrit à l'égard du Secrétaire d'État, au risque même de blasphémer : « Tous les vices combattaient en lui, l'avarice, la débauche étant ses dieux, la perfidie, les servages ses moyens, l'impiété parfaite son repos, il avait de l'esprit, assez de lettres, d'histoire et de lecture », [cité in BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 57].

³¹⁴ Après de brillantes études au Collège Saint-Michel à Paris, où il fut boursier, il entra dans les ordres. A l'instar de jeunes gens modestes, il s'employa comme précepteur. Bien lui en prit : il devint sous-précepteur du duc de CHARTRES, le futur Régent. Sa compétence lui valut par la suite de devenir précepteur en titre. Philippe d'ORLÉANS, reconnaissant, lui offrit successivement des abbayes de son apanage, l'archevêché de CAMBRAI, le poste de secrétaire d'État aux Affaires étrangères (1718), le chapeau de cardinal (1721), pour le déclarer enfin, Premier ministre (1722). [BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, pp. 57-58]. L'histoire de l'abbé DUBOIS n'est pas isolée. Elle n'est pas sans rappeler, en effet, celle de son successeur André de FLEURY : son appartenance à la bourgeoisie pauvre – son père était receveur des décimes – l'orienta vers une carrière ecclésiastique. Introduit à la Cour par son protecteur, le Cardinal de BONZI, qui comptait alors parmi les plus grands diplomates de Louis XIV, il devint l'aumônier de la reine Marie-Thérèse en 1679, puis évêque de Fréjus en 1683. Se distinguant de l'abbé DUBOIS par sa moralité et sa modestie, il s'attira la confiance de Mme de MAINTENON et de Louis XIV, qui le nomma précepteur de son arrière petit-fils, le futur Louis XV. FLEURY ne ménagea pas sa peine, donnant au jeune Roi le goût des sciences et usant habilement, à son égard, d'autorité et de douceur. En retour, Louis XV voua à son précepteur un attachement qui, fait notable pour l'époque, « résista à toutes les cabales » (*Op. cit.*, p. 59). En 1726, et alors même que FLEURY allait sur ses 73 ans, il reçut le chapeau de Cardinal et exerça officieusement, à cette date, la fonction de principal ministre jusqu'à sa mort en 1743. Louis XV lui laissera, à ce titre, la conduite de la politique étrangère que FLEURY contrôlera pendant 17 ans avec l'aide d'un Secrétaire d'État (*Op. cit.*, p. 58). Faut-il voir en cette pratique extensive les prémices du pouvoir gouvernemental autonome que la Constitution du 4 octobre 1958 consacra en ses articles 20 et 52, al. 2 ? La réponse ne peut-être que négative, car au plan juridique une donnée manque sous le règne de Louis XV pour étayer une telle analogie : l'absence de responsabilité collégiale en matière d'action gouvernementale, y compris en matière extérieure. Le rôle privilégié joué par FLEURY ne saurait fonder, au plan juridique, une dérogation aux règles de dévolution du Royaume qui attribuent au Roi la responsabilité des pouvoirs qu'il détient en sa qualité d'autorité souveraine, et quand bien même cette responsabilité se révèle telle être dans les faits, plus nominale que réelle. C'est bien la preuve de la portée éminemment relative des privilèges royaux octroyés au ministre : la patrimonialité de la compétence externe de l'État princier interdit son démembrement sous la forme d'une délégation durable de son exercice au profit d'une autorité non régaliennne et donc non étatique. En cela, l'affection du Roi s'arrête là où la raison d'État commence à naître.

³¹⁵ *Op. cit.*, p. 57.

titulaire de la charge. Il ne s'agit pas de l'ériger en un office anoblissant mais d'en faire un étai solide pour l'autorité politique du Roi.

160. Pourtant, c'est cette même vision réaliste qui va établir durablement le caractère privilégié de cette fonction ministérielle au sein du gouvernement monarchique. Car, le secrétaire d'État est un homme qui brille avant tout par ses actions et moins par la possession d'un titre, ce qui favorise en pratique la survenance du second privilège royal, à savoir le cumul de fonctions ministérielles et plus exceptionnellement de charges. A tout le moins, met-il en lumière le critère fondamental qui détermine encore aujourd'hui l'amplitude des prérogatives du ministre des Affaires étrangères : l'interdépendance fonctionnelle qui organise ses relations privilégiées avec le pouvoir politique suprême. Bien avant la pratique républicaine du début du XX^{ème} siècle, l'effacement du pouvoir royal de la sphère directionnelle des affaires politiques aura été une cause déterminante de la revalorisation du rôle politique des secrétaires d'État aux Affaires étrangères, à cette nuance près que les lois fondamentales ont réussi là où la tradition constitutionnelle républicaine échouera, à savoir conserver au chef de l'État, l'exclusivité du pouvoir d'engagement en matière internationale.

161. Comme il a été souligné dans nos propos introductifs, les ministres monarchiques ne sont pas enfermés dans leur titulature. Le pouvoir royal les astreint, en effet, à une certaine polyvalence dans l'exercice de leurs compétences. De même, le champ d'action respectif des différents ministres est souvent défini *lato sensu*, ce qui leur interdit de revendiquer un quelconque « domaine réservé ». L'absence de spécialisation évite, ainsi, la sédimentation de l'action politique régaliennne, et partant, elle oblige à une synergie instrumentale qui ne va pas, cependant, jusqu'à l'affirmation d'un principe de collégialité gouvernementale. Il ne saurait, en principe, y avoir de fonction ministérielle plus influente qu'une autre dès lors que leurs titulaires sont tributaires des données des uns et des autres. Pourtant, la pratique de certains ministres des Affaires étrangères tend à relativiser le principe de cette répartition horizontale du pouvoir gouvernemental.

162. Certains secrétaires d'État vont jouer notamment des tensions qui agitent les sphères monarchiques et gouvernementales pour obtenir le poste intermédiaire tant envié de « Principal ministre »³¹⁶. A cet égard, la problématique des privilèges statutaires du secrétaire

³¹⁶ Etabli dans les périodes où la figure royale est soit inexistante (période de régence), soit amoindrie par son manque d'envergure (tel Louis XIII), sa jeunesse (tel Louis XIV) ou son inexpérience (tel Louis XV), le régime de ministériat conduit à donner le pouvoir décisionnel à des hommes ayant l'envergure de « Premiers ministres » actuels à défaut d'en posséder le titre en droit. M. Jean BAILLOU en a dénombré quatre principaux : le cardinal RICHELIEU, le cardinal MAZARIN, le cardinal DUBOIS et le cardinal FLEURY. La fonction de « Principal

d'État aux Affaires étrangères offre l'occasion de donner une consistance à ce qui est demeurée, tout au long de l'Ancien Régime, une situation de fait diversement appréciée par les secrétaires d'État aux Affaires étrangères selon qu'ils endossaient le rôle informel de « Principal ministre »³¹⁷ ou qu'ils en subissaient l'autorité³¹⁸. A ce titre, il s'avèrerait judicieux de compléter la description du cadre statutaire esquissée précédemment, à savoir celle du ministre VERGENNES. Son implication majeure dans la direction de l'État monarchique lui confère, en fait, la stature d'un « Grand ministre » de l'Ancien Régime.

163. Outre le substantiel revenu que lui confère sa charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères – plus de 200 000 livres annuels auxquels s'ajoutent les 20 000 livres de pension alimentés par le brevet de retenu – il perçoit également 28 000 livres sur l'état du Conseil, 3 000 livres d'acquit patent auxquels viennent s'adjoindre 50 000 livres pris sur la dépense secrète des Affaires étrangères et une pension de 10 650 livres sur le trésor royal. Substantiel le revenu du cumul de ses diverses fonctions officielles et officieuses n'est pas moins conforté par l'octroi de 400 000 livres pour son ameublement, privilège qu'il partage avec tous les autres secrétaires d'État, à l'instar d'une coutume qui veut que le Roi offre à ses ministres un collier de 200 000 livres pour le mariage de leurs enfants³¹⁹. Cependant, certaines grâces royales demeurent réservées au secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Ainsi, en sa qualité de ministre des relations extérieures, il peut disposer de plusieurs sommes attribuées à son département pour financer, par exemple, des abonnements et concessions de privilèges aux gazettes ou encore des baux de papiers publics³²⁰. De même, il se voit verser, au titre de frais de représentation, des indemnités extraordinaires à l'occasion du sacre et des mariages de princes³²¹. Par ailleurs, lorsqu'il quitte ses fonctions de ministre, il est d'usage de lui donner une tapisserie des Gobelins, avantage qu'il ne partage qu'avec les ambassadeurs³²². On le

ministre » n'ayant jamais été consacrée par le droit de l'Ancien Régime, elle ne saurait donner lieu à une liste exhaustive, c'est pour cette raison que nous avons enrichi celle de M. J. BAILLOU, en l'élargissant notamment à la figure de VERGENNES. Dans la mémoire collective – du moins, celle que nous consulterons sous la période révolutionnaire – il apparaît, aux côtés du cardinal de RICHELIEU, comme l'un des plus illustres ministres des Affaires étrangères que la France ait compté (cf. *infra*).

³¹⁷ Tel est le cas des cardinaux de RICHELIEU, FLEURY et DUBOIS. Pour une description détaillée de l'impact de leur ministériat sur la consolidation du Pouvoir monarchique se référer à BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 80-81 (RICHELIEU) ; p. 83 (DUBOIS) ; pp. 83-84 (FLEURY).

³¹⁸ Tel est le cas des titulaires ayant servi sous les ordres du cardinal MAZARIN (*Op. cit.*, pp. 81-83).

³¹⁹ BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 57.

³²⁰ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 7.

³²¹ L'historien Frédéric MASSON doute de la suffisance de ces indemnités au regard de la richesse vestimentaire dont M. de VERGENNES a honoré la Cour lors du sacre de Louis XVI que nous rapportons pour illustrer les sacrifices pécuniaires qu'impliquent la représentation d'un secrétaire d'État aux Affaires étrangères : « un habit de velours noir avec des boutons et des boutonnières de fil d'or, les parlements des manches d'étoffe d'or ; un manteau de velours noir, garni de dentelle noire, la doublure du collet du manteau d'étoffe d'or », [*Op. cit.*, note (2), p. 7].

³²² *Op. cit.*, p. 7.

voit, le Roi se montre particulièrement généreux avec son secrétaire d'État mais ces bienfaits n'ont de sens que par rapport aux intérêts de la Couronne. A ce titre, ils ne sont pas sans contrepartie pour leur destinataire.

164. Nul besoin, en effet, de bouleverser les institutions pour obtenir une place privilégiée dans le gouvernement là où la confiance cimente et porte. Mais que cette confiance vienne à manquer ou à être trahie par le ministre, et c'est la plus dure des sanctions qui lui est alors infligée : celle de l'exil en province, loin du pouvoir central et donc, loin du Roi. De ce point de vue, le comte de VERGENNES n'a pas démerité, lui que l'on disait « modeste dans ses désirs, modeste dans ses habits, (...) connu ni pour son luxe, ni pour ses goûts ; mais [pour] ses talents et (...) ses vertus : sa fortune [étant] le prix de quarante ans de travail et d'économie »³²³. Mais, son désintéressement manifeste pour le profit personnel lui fut, sans doute, inspiré par la déchéance qui avait frappé quelques temps plus tôt l'un de ses plus illustres prédécesseurs, le duc de CHOISEUL³²⁴. Les succès politiques et diplomatiques remportés sous le règne de Louis XV en fait l'un des secrétaires d'État aux Affaires étrangères les plus influents de l'Ancien Régime mais il eut le tort de se laisser griser par le cumul de ses privilèges et de nier les devoirs qu'ils impliquaient envers son Roi³²⁵.

165. Pour nombre d'historiens le duc péchait, en effet, par « sa profonde indifférence à l'égard de Louis XV, qu'il servit loyalement sans toutefois lui manifester aucun attachement »³²⁶. Or, si ses qualités humaines³²⁷ comme ses victoires diplomatiques et

³²³ Éloge faite par M. MAYER, contemporain du comte de VERGENNES, et reprise par l'éditeur de ce dernier dans sa préface de l'ouvrage du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, in VERGENNES (Ch.), *Mémoire historique et politique sur la Louisiane*, publié chez LEPETIT Jeune, Paris, 1802, p. XX.

³²⁴ Secrétaire d'État aux Affaires étrangères sous Louis XV de 1758 à 1761, puis de 1766 à 1770.

³²⁵ En cela, la citation du Duc de CHOISEUL introduisant ce Chapitre II est significative de la haute estime qu'il avait de sa personne et du rapport ambivalent qu'il entretenait avec l'autorité royale.

³²⁶ BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 61.

³²⁷ Le cardinal de BERNIS, auquel le duc de CHOISEUL succèdera au poste de Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, le présente comme un personnage des plus ambigu, à la fois méritant de sa charge et intrigant pour sa gloire personnelle : « Monsieur de CHOISEUL a fait preuve de patience, de courage et d'adresse, il est militaire en même temps que politique, il est grand travailleur, actif et plein de ressource (...). [P]ossédant à la fois les trois portefeuilles, il fut beaucoup plus brillant dans le ministère des Affaires étrangères que dans ceux de la guerre et de la marine, qui se composent de parties sèches, et peu faite pour répondre à l'étendue de son esprit. Le militaire est cependant conduit par lui avec autant de sagesse que d'éclat, ainsi que la marine qu'il a vivifiée... Naturellement jaloux, il dirige de son cabinet, les travaux des généraux et des ambassadeurs. Jamais on ne l'entend louer publiquement ceux même qu'il aime le mieux, et sa politique secrète fut de n'en élever aucun au point de lui faire ombrage (...). Un commis plein de talent ne pouvait lui inspirer aucune inquiétude ; d'un mot, il peut l'anéantir et sa besogne paraît être naturellement la sienne. » [in *Mémoire du Baron Pierre de BESEVAL*, cités par Yves DURAND, *La société française au XVIII^{ème} siècle. Institutions et société*, Coll. Regards sur l'histoire, SEDES, 1992, pp. 134-135 ; lire également BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVII^{ème}-XVIII^{ème} siècles)*, Coll. Thémis-Histoire, P.U.F., 2001, pp. 550-551 ; de même, lire RAXIS de FLASSAN (G. de), *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, Tome VI, *Op. cit.*, p. 51].

militaires lui valurent de nombreuses récompenses honorifiques³²⁸, son goût immodéré pour le pouvoir et « son égoïsme de grand seigneur » le poussèrent à commettre une imprudence difficilement pardonnable à l'époque monarchique : celle de contredire ouvertement le Roi en matière de politique étrangère. Artisan du fameux « Pacte de Famille » qui consolida l'alliance franco-espagnole face aux velléités hégémoniques de l'Angleterre, CHOISEUL avait surestimé la portée de ses hauts-faits diplomatiques et en particulier, son influence politique à l'égard de Louis XV. Vivant dans le souvenir de son vieux maître, FLEURY, le Souverain se montrait lui-même particulièrement distant à l'égard de son Secrétaire d'État. Il lui reconnaissait, cependant, suffisamment de mérite pour lui confier les missions diplomatiques qui lui tenaient à cœur, comme celles tendant à la consécration conventionnelle d'alliances interétatiques en Europe et en Orient³²⁹. Mais, CHOISEUL avait d'autres priorités. Dans la seconde moitié du XVII^{ème} siècle, il s'était ainsi permis d'engager les forces françaises aux côtés de l'Espagne et de l'Autriche pour contrer l'hégémonisme britannique. Auréolé du prestige de ses succès diplomatiques passés, le ministre se croyait capable de faire aboutir son projet avec ou sans l'accord de Louis XV. Son implication dans un conflit territorial entre Madrid et Londres lui fut fatale.

166. Ironie de l'Histoire – des relations internationales, est-on tenté de préciser – l'objet du contentieux hispano-britannique portait sur la souveraineté des Iles Falkland. Découvertes par BOUGAINVILLE, elles avaient été offertes par la France aux Espagnols au XVII^{ème} siècle. Toutefois, l'archipel ne manqua pas également de susciter la convoitise de la Grande-

³²⁸ Issue d'une vieille famille de la noblesse champenoise qui servait alternativement la Lorraine, la France et les Habsbourg, Etienne-François, comte de STAINVILLE (1719-1785), s'engagea dans l'armée française tandis que son frère cadet offrait ses services à l'armée des Habsbourg-Lorraine. Maréchal de camp en 1748, puis lieutenant général en 1749, il épousa l'une des filles du financier CROZAT, ce qui lui permit d'intégrer le cercle des intimes de Mme de POMPADOUR. Or, la marquise, ainsi que le démontre finement l'historien Michel ANTOINE, ne se laissa jamais enfermer dans son rôle de maîtresse du Roi. S'immiscuant dans la direction de la politique étrangère, elle eut même encore plus d'influence qu'une reine de France qui, par tradition, demeurait étrangère aux affaires publiques [lire ANTOINE (M.), *Louis XV*, Coll. Pluriel, Fayard, 1989 p. 238]. « [E]lle excellait, rapportent les Professeurs Jean BERENGER et Jean MEYER, à faire valoir au roi du mérite dans ceux qui n'en ont ni la réputation ni l'apparence » [lire BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, p. 60]. CHOISEUL fut de ceux-la : grâce à Mme De POMPADOUR, il obtint successivement un poste d'ambassadeur à Rome – poste en principe réservé à un membre de l'aristocratie de Cour – puis à Vienne où ses origines familiales lui facilitèrent la conclusion d'une alliance franco-autrichienne. Le succès de sa mission lui valut l'attribution du titre de duc de CHOISEUL (1758). Profitant de la disgrâce qui frappa les ministres principaux du Roi qui s'étaient compromis dans un attentat, CHOISEUL obtint, le 3 décembre 1758, le poste de Secrétaire d'État aux Affaires étrangères qu'il occupera pendant douze ans, en assurant officieusement la fonction de principal ministre. Le 27 janvier 1761, il obtint le poste de Secrétaire d'État à la Guerre, après la mort du maréchal de Belle-Isle, puis celui de la Marine le 13 octobre 1761. Le 15 octobre 1761, il céda sa charge des Affaires étrangères à son cousin, le Comte de CHOISEUL devenu par la suite le duc de PRASLIN. Le 8 avril 1766, il la lui reprit et lui donna la Marine [lire BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVI^{ème}-XVIII^{ème} siècles)*, *Op. cit.*, p. 551].

³²⁹ L'un des principaux reproches que fera Louis XV à CHOISEUL sera précisément celui de s'être désintéressé des affaires orientales qui apparaissaient, aux yeux de du souverain, comme « l'enjeu diplomatique essentiel ». Il ne lui pardonnera pas également d'avoir appuyé l'entrée en guerre de la France contre l'Angleterre [lire BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVI^{ème}-XVIII^{ème} siècles)*, *Op. cit.*, p. 567].

Bretagne qui y vit l'occasion de solder le compte que lui devait l'Espagne depuis 1762. A cette date, les Anglais avaient renoncé, en effet, à piller la ville de Manille – alors possession espagnole – moyennant le paiement d'une rançon. Mais, quatre ans plus tard, Londres en était encore à réclamer son dû. S'inquiétant de la mauvaise foi du gouvernement espagnol, CHOISEUL proposa sa médiation qui fut couronnée de succès. Mais à peine les tensions furent-elles apaisées, que la Grande-Bretagne les raviva aussitôt en envahissant les Îles Falkland. De nouveau, CHOISEUL proposa ses bons offices. Essuyant un refus de la part des deux Parties, la menace d'une guerre devenait de plus en plus imminente. Louis XV désapprouva cette issue à l'inverse de CHOISEUL qui voyait dans un conflit armé l'opportunité de revenir en force sur la scène politique française.

167. A l'extérieur ce fut bientôt l'escalade : en juin 1770, une expédition espagnole fut envoyée par le gouverneur de Buenos-Aires pour prendre possession de Port-Egmont. La capitulation de la garnison britannique qui s'y trouvait alors en poste, suscita la colère de Londres, attisa celle de Madrid et... révéla aux puissances européennes l'isolement politique de CHOISEUL. Désireux d'engager les troupes aux côtés de l'Espagne, le ministre se heurta à la résistance du Roi et des autres ministres. Il ne pu compter davantage sur le soutien des Parlements affaiblis par des luttes intestines³³⁰. Convaincu, malgré tout, que la guerre lui permettrait de conforter une nouvelle fois sa place au sein du gouvernement, il prit l'initiative qui allait provoquer sa chute: le 19 décembre 1770, il indiqua par écrit au ministre espagnol GRIMALDI, la survenance inéluctable d'un conflit armé. Apprenant cela, Louis XV entra dans une colère vive : « Monsieur, je vous ai dit que je ne voulais pas la guerre » lui rétorqua sèchement le souverain³³¹. Le Roi s'inquiéta, alors, l'état des négociations. Il fit mander secrètement l'abbé de la VILLE, premier commis des Affaires étrangères, lequel dut avouer son incapacité à renseigner Louis XV car M. de CHOISEUL s'était réservé l'exclusivité des dépêches en provenance d'Espagne et d'Angleterre. Le Roi convoqua alors son secrétaire d'État afin qu'il notifie au Roi d'Espagne son refus d'entrer en guerre à ses côtés³³². M. de CHOISEUL s'y refusa indiquant que, venant lui-même d'envoyer des dépêches à Madrid, il convenait que Louis XV attende les réponses à ces dernières. Le Roi s'abstint de ne pas relever l'impertinence de son ministre. Du moins, en apparence. Ajournant exceptionnellement le Conseil, il rappela l'abbé de la VILLE et dicta une lettre au Roi d'Espagne. Louis XV dans laquelle il rassurait son cousin Charles III sur la solidité du Pacte de Famille, l'exhortait à œuvrer pour la paix, et surtout le prévint de remaniements au sein de

³³⁰ BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVI^{ème}-XVIII^{ème} siècles)*, Op. cit., p. 566.

³³¹ Cité in BELY (L.), *Ibid.*

³³² RAXIS de FLASSAN (G. de), *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, Op. cit., p. 49.

son gouvernement : « un changement de ministre, précisa t-il, ne signifiait pas un changement de politique. »³³³ Insidieusement, le Roi venait de désavouer l'engagement politique de celui qui avait été son *principal ministre* durant plus de dix ans³³⁴. La sanction ne se fit pas attendre: « le 24 décembre, M. de CHOISEUL reçut une lettre de cachet pleine d'humeur, qui l'exilait à sa terre de Chanteloup près Ambroise »³³⁵.

168. Durant les six mois qui suivirent l'exil du duc, le poste de Secrétaire d'État aux Affaires étrangères demeura vacant. L'appareil diplomatique français s'en trouva passablement affaibli, bien que le renvoi du secrétaire d'État avait eu pour effet remarquable de pacifier les relations entre la France et l'Angleterre. Londres venait, alors, de recouvrir la souveraineté sur les Falkland. Mais, en l'absence de chef, le personnel du Département en poste et en mission à l'étranger se retrouvait sans instructions tandis que les alliés de la France demeuraient dans l'ignorance la plus totale des orientations de sa politique étrangère. Cette vacance ministérielle coïncidait avec le délai de réflexion que Louis XV s'était ménagé pour résoudre une problématique rendue particulièrement épineuse par le poids que son secrétaire d'État avait acquis dans la direction des affaires : la désorganisation des services diplomatiques et la permanence des liens relationnels avec les puissances étrangères l'avaient établi, *de facto*, dans le rôle d'auxiliaire indispensable au rayonnement international de la puissance régaliennne. Toutefois, la pratique des privilèges avait été également source, au niveau politique, de déviances qui avaient failli discréditer l'autorité royale, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur du Royaume³³⁶. Concrètement, la question qui se posait à Louis XV était de savoir quels étaient les critères à privilégier pour choisir son nouveau conseiller : était-ce la loyauté, qui avait largement présidé à la création de la charge ? A moins que ce ne fut l'affect, critère qu'il connaissait bien pour l'avoir expérimenté au contact de son précepteur ? Devait-il encourager ou récuser la conception pragmatique qui l'avait poussée à choisir CHOISEUL dont il avait admiré, en son temps, l'« intelligence claire », le « dynamisme » et l'« aplomb

³³³ BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVII^{ème}-XVIII^{ème} siècles)*, *Op. cit.*, p. 567.

³³⁴ Ce qui nous fait dire qu'il aurait été bien inspiré de faire sien le conseil de MAZARIN, qui bien que n'ayant jamais occupé la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, n'avait pas moins dominé la politique étrangère en son temps : « Même si tes rapports avec ton maître sont d'une grande intimité, ne te dépars jamais de la déférence et de la soumission que tu lui dois ; sinon, il penserait que cette intimité te fait perdre le sens de tes devoirs », [in MAZARIN (J.), *Bréviaire des politiciens*, Traduit du latin par François ROSSO, présenté par Umberto ECO, Coll. « Retour aux grands textes, Éd. Arléa, 1996, p. 65].

³³⁵ RAXIS de FLASSAN (G. de), *Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, Tome VI, *Op. cit.*, p. 50.

³³⁶ A la négociation menée secrètement par CHOISEUL avec la Cour d'Espagne dans le cadre du conflit anglo-espagnol s'ajouta également sa compromission, en politique intérieure, dans l'affaire dite « La Chatolais », où le ministre avait apporté son soutien aux Parlements, alors en butte contre l'autorité royale. Aigri, il fit de son château de Chanteloup, si l'on en croit les Professeurs Jean BERENGER et Jean MEYER, « un foyer d'opposition » au pouvoir monarchique [Lire BERENGER (J.), MEYER (J.), *Op. cit.*, 1993, p. 63].

incroyable »³³⁷ ? La réponse fut apportée par le plus belliqueux mais néanmoins influents des candidats au poste de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Ne cachant pas sa prétention à la succession de CHOISEUL, pas plus que son souhait d'une politique étrangère active, le Comte de BROGLIE inquiéta suffisamment le Roi pour que ce dernier impose son candidat à l'ancien titulaire de la charge. Le duc d'AIGUILLON fut ainsi nommé secrétaire d'État aux Affaires étrangères, le 6 juin 1771, à l'initiative de Louis XV. A la veille de la Révolution, le critère de sélection retenu par le Roi est lourd de sens: à un diplomate rompu aux arcanes du pouvoir³³⁸, le souverain lui a préféré un homme inexpérimenté en matière diplomatique manifestement dépourvu d'ambition politique, si ce n'est celle de mettre en oeuvre fidèlement les desseins iréniques du monarque³³⁹. Par son caractère effacé, le duc d'AIGUILLON se posait en digne successeur de REVOL plutôt que de RICHELIEU et surtout de CHOISEUL. Au fur et à mesure que l'on s'acheminait vers la fin de l'Ancien Régime, fallait-il voir en ce dernier choix une involution du rôle politique du secrétaire d'État aux Affaires étrangères ?

169. Le souci constant du Roi de maîtriser les tenants et les aboutissants de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères montre ainsi que cette dernière toute comme les privilèges royaux – anoblissement et cumul des charges – qui peuvent l'assortir sont bien, en dernier ressort, le fait du Prince. Le pouvoir monarchique en conserve l'opportunité et la propriété. Cependant, et même si on ne saurait interpréter la portée extraterritoriale de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères comme étant une dérogation à la tradition constitutionnelle monarchique qui confère au Roi le monopole des pouvoirs au niveau interne comme externe, on ne saurait occulter la part déterminante que les titulaires de la charge ont joué dans l'absolutisation du régime. Une approche trop restrictive de la conception monarchique de la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères reviendrait, incidemment, à minorer le lien d'interdépendance qui conditionne, au plan politique, les rapports entre le Roi et son ministre³⁴⁰.

³³⁷ BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVII^{ème}-XVIII^{ème} siècles)*, *Op. cit.*, p. 551. Ces termes élogieux semblent mérités si l'on se réfère à la qualité rédactionnelle des instructions que le duc de CHOISEUL adresse à ses agents [à titre illustratif, se reporter à celles reproduites en Annexe I (textes 17 et 18)]. Gaëtan de RAXIS de FLASSAN s'en fait également l'écho (*in Histoire générale et raisonnée de la diplomatie française*, Tome VI, *Op. cit.*, pp. 48-49).

³³⁸ Louis XV avait pu éprouver l'efficacité et du comte de BROGLIE qu'il avait personnellement et recommandé, à son cousin De CONTI, dans le cadre de négociations secrètes que ce dernier menait en Pologne, avec le soutien discret de Louis XV. Peu après qu'il fut envoyé comme ambassadeur à Varsovie (1752), le comte de BROGLIE reçut un billet de Louis XV : « *Le comte de BROGLIE ajoutera foy à ce que lui dira M. le prince de CONTI et n'en parlera à âme qui vive* » [cité in BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVII^{ème}-XVIII^{ème} siècles)*, *Op. cit.*, p. 591]. A son retour en France, le comte obtint la direction de la diplomatie secrète instiguée par Louis XV, et une correspondance diplomatique de vingt ans débuta avec le Roi que retrace admirablement le Professeur Lucien BELY (*Ibid.*).

³³⁹ BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVII^{ème}-XVIII^{ème} siècles)*, *Op. cit.*, p. 577.

³⁴⁰ Les craintes de Louis XV n'empêcheront pas son successeur de se reposer à nouveau sur un secrétaire d'État aux Affaires étrangères qui saura, par son talent et la longévité de son ministère, s'arroger un pouvoir politique