

Une permanence fonctionnelle constitutionnellement liée à la désacralisation des pouvoirs internationaux du Roi

« Le ministre des Affaires étrangères, quel est-il ? C'est un MONTMORIN, qui, il y a un mois, quinze jours, vous répondait, se faisait caution que le Roi adorait la Constitution. C'est à ce traître que vous abandonnez vos relations extérieures, sous la surveillance de qui ? du Comité diplomatique, de ce Comité où règne un d'ANDRE et dont un de ses membres me disait qu'un homme qui n'était pas un traître à sa patrie ne pouvait y mettre le pied. » [Maximilien de ROBESPIERRE (député d'avril 1789 à septembre 1790 et septembre 1792 à juillet 1794)]⁵⁹⁷

⁵⁹⁷ Le député s'exprime lors de la séance du 21 juin 1791, date à laquelle l'Assemblée apprend la fuite du Roi qui sera arrêté, peu de temps après, à Varennes [cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 97].

275. La fin du XVIII^{ème} siècle s'annonce sous de mauvais auspices pour la fonction de ministre français des Affaires étrangères. « Malheur aux souverains qui veulent asservir un peuple insurgent, scande ainsi le harangueur des foules, Camille DESMOULINS. Jusqu'ici ce sont nos rois qui ont fait nos traités ; que les peuples fassent enfin leurs alliances eux-mêmes »⁵⁹⁸. Le révolutionnaire Pierre Hubert ANSON précise son propos⁵⁹⁹ : « (...) Si vous remarquez que je place le dernier [ministère] celui des secrétaires d'État qui est chargé des affaires extérieures, cela pourra paraître surprenant à ceux qui, habitués à lui voir tenir autrefois le premier rang, ne peuvent perdre le respect qu'ils ont conçu pour cette politique que l'on mettait, autrefois au nombre des connaissances supérieures. La raison la fait descendre de plus en plus à la place qu'elle doit occuper, c'est-à-dire bien après l'administration intérieure de l'empire, de laquelle dépend véritablement la félicité de ses habitants. »⁶⁰⁰. Dans les faits, son titulaire doit mener ce qui se présente, sans doute, comme les négociations les plus périlleuses de son histoire. Elles s'emploient à inscrire le passage de la diplomatie de l'Ancien Régime à celle de la République dans un cadre institutionnel et fonctionnel aussi serein que puisse permettre l'instabilité politique ambiante.

276. « 1789 » et ses chamboulement confrontent le chef du Département et ses commis à « un milieu nouveau, le plus souvent hostile ou tout au moins méfiant »⁶⁰¹. Elle ne constitue pas, pourtant, une date marquante de l'évolution des « Affaires étrangères ». Car, si l'Assemblée⁶⁰² a bien fait « table rase » du passé monarchique, comme se plaisent à le

⁵⁹⁸ C'est en ces termes que l'avocat et journaliste révolutionnaire, Camille DESMOULINS, commente une initiative malencontreuse du ministre des Relations extérieures Armand MONTMORIN DE SAINT-HEREM (16 juillet 1789 – 31 octobre 1789), prise dans le contexte de la « révolution » brabançonne (1787-1790) que soutient alors farouchement DESMOULINS. La majorité de l'Assemblée, pour sa part, ne souhaite pas s'y associer dans le souci de préserver une entente cordiale avec l'Autriche qui sera en butte à de graves mouvements insurrectionnels dans ses territoires des Pays-Bas. C'est donc en toute bonne foi qu'en ce 17 mars 1790, le ministre informe les députés de la réception d'une lettre prétendument envoyée par un agent du peuple brabançon. Le Roi et MONTMORIN ayant fait le choix de ne pas prendre connaissance de cette dépêche, le ministre demande que l'Assemblée en fasse de même. La réaction de Camille DESMOULINS ne se fait pas attendre et est à l'image de sa puissante harangue du 12 juillet 1789 : « De quelle gloire, s'exclama-t-il, cette séance peut couvrir le nom français ! Les Américains, les Français, les Anglais, les Brabançons, sont frères (...) », [in DESMOULINS (C.), *Révolutions de France et de Brabant, et des royaumes qui demandent une assemblée nationale et arborant la cocarde, mériteront une place dans ces fastes de la liberté*, Tome I, novembre 1789, p. 131 ; cité in MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution, 1787-1804*, Éd. Plon et Cie, 1877, p. 74].

⁵⁹⁹ Il fut député entre mai 1789 et septembre 1790, soit une période éminemment stratégique pour le ministre MONTMORIN, comme le montre l'épisode de la *Nootka Sund* (Voir *infra*).

⁶⁰⁰ Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 105.

⁶⁰¹ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 331.

⁶⁰² Nationale en juin 1789, l'Assemblée devient *constituante* à partir de juillet. Elle n'est pas encore souveraine car elle reconnaît encore l'autorité du Roi, ainsi que l'atteste le décret que ce dernier a promulgué le 3 novembre 1789. Outre le maintien de Louis XVI à la tête de l'Exécutif, cet acte reconnaît en son article à l'Assemblée, un caractère monocaméral [in DREYFUS (F.-G.), « Le temps des Révolutions. 1787-1870 », in *Histoire universelle. De la Révolution au monde contemporain*, Publié sous la direction de DREYFUS (F.-G.), JOURCIN (A.), THIBAUT (P.), MILZA (P.), Coll. In Extensio, Éd. LAROUSSE – BORDAS, 1998, p. 46].

rappeler les historiens⁶⁰³, ce n'est véritablement qu'à partir de 1792 que le Département prendra la mesure véritable du changement de régime constitutionnel. A cette date, le lien séculaire qui unit la fonction de ministre des Affaires étrangères à l'exercice du Pouvoir monarchique est constitutionnellement abrogé.

277. La démystification du pouvoir de représentation de Louis XVI en matière internationale a inspiré à l'historien Frédéric MASSON une vérité qui s'est révélée pour la diplomatie réactionnaire stratégiquement accommodante: « [L]orsque la France avait des rois de génie, le ministre n'était qu'un premier commis ; aujourd'hui que la France avait un roi d'esprit ordinaire, le ministre devenait tout-puissant. S'il ne conduisait pas le Roi et la France, s'il se laissait aller à suivre tranquillement la route que traçaient les bureaux, à exécuter fidèlement les ordres qu'inspiraient au Roi ces coteries de Cour perpétuellement divisées, il n'y avait plus de politique étrangère, plus de ministère politique, et graduellement, de ces sommets où l'avait placée la politique du grand Roi, où, l'avait consolidée la sagesse de VERGENNES, la France descendait jusqu'au mépris de l'Europe et en arrivait par suite à mépriser elle-même son propre Gouvernement »⁶⁰⁴. A l'image du contexte de crise qui avait présidé à la création de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, ce sont des considérations éminemment pragmatiques qui commandent de garantir en matière de gestion des relations extérieures le principe d'une unité de direction. Cependant, dans les faits, les contingences auxquelles sont en proie les titulaires de la charge au plus fort du tumulte révolutionnaire – soit la période couvrant les années 1789 à 1795⁶⁰⁵ – éprouvent la pertinence de ce principe organisationnel hérité de RICHELIEU.

278. Au niveau de sa gestion interne, d'abord, la Convention nationale, « sabre[e] sans pitié » le personnel des bureaux⁶⁰⁶. Elle se montre, en revanche, plus magnanime envers le ministre. En apparence anecdotique, ce régime de faveur met à jour une coutume à laquelle l'on serait tenté d'attribuer une valeur constitutionnelle si la pratique dirigeante de cette époque trouble ne l'avait vidée de son sens⁶⁰⁷. Malgré tout, l'étude de la fonction ministérielle

⁶⁰³ *Ibid.*

⁶⁰⁴ *Op. cit.*, p. 4.

⁶⁰⁵ Nous avons fait le choix de débiter la période révolutionnaire avec la chute de l'Ancien Régime et de faire coïncider sa fin avec celle de la Convention nationale car au plan juridique, cet intervalle est caractérisé par une forte instabilité constitutionnelle qui va induire au plan de la gestion des Affaires étrangères une politique « assez contradictoire » [in OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration Française des Affaires Etrangères – Les institutions de la diplomatie française de 1789 à nos jours », *Revue française de science politique*, n° 3, 1953, p. 491]. Se faisant, elle tranche avec la gestion ordonnée développée à partir de la fin du Directoire et surtout à partir du Consulat.

⁶⁰⁶ *Ibid.*

⁶⁰⁷ La « magnanimité » des Chambres à l'égard du ministre des Relations extérieures trouvera sa limite sous la Terreur, période au cours de laquelle cette fonction est supprimée et remplacée par celle de Commissaire des

durant cette période montre que même si la lettre constitutionnelle ne prévoit pas encore le principe d'une responsabilité gouvernementale au sens que lui donnent les régimes parlementaires modernes, l'usage impose qu'une autorité, dissociée de la classe dirigeante, réponde de la cohérence des activités diplomatiques devant les parlementaires et la nation. En l'occurrence, il s'agira du ministre des Relations extérieures.

279. Bravant les vicissitudes du pouvoir, la permanence d'un responsable à la tête des Affaires étrangères incite à émettre l'hypothèse d'une tradition constitutionnelle qui consisterait à attribuer une forme pyramidale à la gestion des relations extérieures de la République. Ainsi, la démocratisation à outrance à laquelle se livre la Convention nationale ne sera pas à même de remettre en cause le rapport de verticalité qui anime depuis l'Ancien Régime l'appareil diplomatique français. Entre 1795 et 1814, le rôle politique effacé du ministre républicain sera, ainsi, compensé par la revalorisation du cadre administratif de son action. Une série de réformes réglementaires et constitutionnelles vont revenir à la conception restrictive de l'action diplomatique qui prévalait sous l'Ancien Régime, à savoir une action exceptionnellement politique pour le ministre moderne par opposition au pouvoir politique de principe traditionnellement dévolu au chef de l'État, ou à tout le moins à l'autorité investie en fait du pouvoir de représentation politique – hypothèse particulièrement accommodante pour la Convention nationale. A l'image du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, le ministre révolutionnaire se retrouve donc largement tributaire de la fonctionnalité de son département. Mais, l'analogie avec l'Ancien Régime s'arrête là. Car, la modernisation de sa fonction va bénéficier, sous la période révolutionnaire, d'un soutien déterminant qui n'existait pas sous la Monarchie absolue : l'idéologie démocratique. En pratique, elle va favoriser un début de politisation de l'action administrative des titulaires, à la faveur de la mise en place et du renforcement du contrôle des assemblées, sans que pour autant, le constitutionnalisme inauguré en 1791 ne leur concède encore un rôle politique au sens que leur prêteront les premiers régimes parlementaires modernes⁶⁰⁸. A ce titre, la permanence du rôle de commis endossé par les chefs successifs des Affaires étrangères durant la période révolutionnaire constitue le fil rouge des pratiques révolutionnaires et napoléoniennes. Durement éprouvée mais jamais démentie, sa solidité contribue à la reconduction durable du monopole juridique du ministre des Affaires étrangères en matière de correspondance diplomatique, à partir de 1799.

Relations extérieures. Comme on le verra, même vidé d'une consistance politique et administrative, le principe d'une direction unipersonnelle de l'appareil diplomatique demeure respecté sous les régimes révolutionnaires.

⁶⁰⁸ Cette réserve a ainsi conduit à borner le présent Titre à 1814, date de l'avènement du premier régime parlementaire moderne.

280. Ainsi, en 1789, le contexte de transition politique pouvait hypothéquer sérieusement l'objectif de pérennisation de la charge monarchique dont héritent les ministres des Affaires étrangères révolutionnaires. Il n'en a rien été car leur fonction a bénéficié, en pratique, du soutien d'une volonté politique forte et non équivoque. Cette condition se concrétisera, précisément, sous le Directoire et les régimes napoléoniens à la faveur de la prééminence de l'Exécutif sur le corps législatif. Mais, avant que le ministère des Affaires étrangères ne soit durablement renforcé dans ses fondements juridiques et administratifs, il faudra encore que son chef survive à la chute de la monarchie absolue (**Section I**). Dans cette optique, l'affaiblissement de la compétence internationale du Roi combiné à un contrôle parlementaire de plus en plus poussé au niveau de la gestion ministérielle des « Affaires étrangères », va faire entrevoir aux ministres – souvent aux dépens de leur vie – la potentialité politique que recèle leur statut gouvernemental sous les régimes républicains embryonnaires. Dans le contexte particulier d'une diplomatie d'assemblée, la permanence d'une interface exécutive distincte du corps législatif cautionnerait l'exercice démocratique des prérogatives internationales de l'État (**Section II**).

Section I – La survie de la fonction ministérielle : une problématique circonstanciée en fait et en droit

281. « La révolution, imminente dans presque toute l'Europe, éclate en France parce que l'Ancien Régime y est plus usé et en même temps plus insupportable, plus détesté et plus facile à détruire qu'ailleurs ; parce que le gouvernement a rendu nécessaires des réformes qu'il est incapable d'accomplir ; parce que le pouvoir, impuissant à diriger l'opinion, n'a plus la force de la réprimer ; parce que la déroute de l'autorité accompagne la banqueroute des finances ; parce que les changements semblent inévitables, et que toutes les avenues s'ouvrent aux novateurs ; parce qu'enfin les doctrines de la philosophie, plus populaires qu'en tout autre pays, ont pénétré davantage la nation et sont plus conformes à son génie »⁶⁰⁹. Cette vision romancée des circonstances de la chute de l'Ancien Régime pêche par ses accents manichéistes. Elle identifie les *anciens* méchants : un « Ancien Régime » « insupportable » et son « gouvernement » « impuissant » ; elle désigne ses *nouveaux* héros : les « philosophes » dont les écrits « novateurs » ont inspiré à la Révolution française les caractéristiques propres à son « génie », soit une conception éclairée de l'homme, de la société, de l'État en général. Au final, elle gagne en clarté historique ce qu'elle perd en réalisme politique et juridique. Car, il

⁶⁰⁹ SOREL (A.), *L'Europe et la Révolution française*, Tome I « Les mœurs politiques et les traditions », E. PLON, NOURRIT ET C^{IE}, Paris, 1897, p. 537.

est un domaine sur lequel l'*esprit du siècle*⁶¹⁰ a pu difficilement étendre son emprise tout au long de la période révolutionnaire: celui des relations extérieures. A ce titre, la reconduction à son poste du dernier ministre des Affaires étrangères de Louis XVI, le comte de MONTMORIN SAINT-HEREM, manifeste ostensiblement le souhait des « Patriotes » d'inscrire l'action internationale de la France post-monarchique dans une logique de continuité.

282. La régénération des fondements constitutionnels de la politique étrangère entreprise entre 1789 et 1791 participe d'un remarquable effort de conciliation entre le passé monarchique et le présent démocratique du chef du Département. Loin d'être évincé de la gestion de la politique extérieure comme pouvait le laisser croire le contexte réactionnaire décrit par le Professeur Albert SOREL, le ministre des Affaires étrangères est maintenu en l'état par les Révolutionnaires. Mais, qu'on ne s'y trompe pas : dans le contexte de crise diplomatique qui caractérise l'Europe de la fin du XVIII^{ème} siècle, la bienveillance de l'Assemblée législative est dictée moins par un devoir de mémoire que par des considérations géostratégiques (**Paragraphe 1**). Pénétrée de sa mission fondatrice, l'Assemblée constituante se veut moins conciliante, car toute son attention est cristallisée autour de la démystification des pouvoirs internationaux du Roi. A ce titre, elle reconduit le ministre dans son rôle historique de commis du Pouvoir monarchique mais, à travers la personne du Roi, elle le contraint également à composer avec un nouvel acteur des relations internationales de la France, à savoir l'Assemblée représentative des intérêts du nouveau souverain qu'est le Peuple. La dualité du lien d'autorité qui lie désormais le ministre au Pouvoir politique suprême a été diversement appréciée en doctrine. Certains auteurs l'ont interprétée comme une condition anticipée de la politisation de son rôle instrumental. Sur ce point, la pratique institutionnelle observée entre 1789 et août 1792 a souvent abondé dans le sens de leur analyse sans qu'elle ne parvienne, toutefois, à infléchir le constitutionnalisme moderne. La définition restrictive que les premiers textes constitutionnels retiennent de la fonction de ministre des Affaires étrangères participerait, de ce point de vue, à la conciliation de la

⁶¹⁰ Formule empruntée au Professeur Jean-Jacques CHEVALLIER (*in Histoire des institutions et des régimes politiques de la France, 1789 à 1958*, Classic, Armand COLIN, 9^e éd., 2001, pp. 7-8). L'*esprit du Siècle* est traditionnellement associé à la pensée libérale des Lumières. Aux plans historique et conceptuel, il n'est pas limité au seul cadre politique français. En effet, ses thèmes de prédilection – Liberté, Progrès, l'Homme – s'inscrivent en droite ligne dans un courant intellectuel protestant apparu un siècle plus tôt, en Allemagne sous le nom d'*Aufklärung* allemand et en Grande-Bretagne sous celui d'*Enlightenment*. Les valeurs humanistes et rationnelles que prônent ces philosophies commencent à apparaître aux Pays-Bas, au début du XVIII^{ème} siècle mais ne s'affirment avec netteté en France qu'à partir de 1787. Ainsi, le courant britannique – porté, notamment, par les écrits de LOCKE – va influencer considérablement la définition du régime non-conformiste que proposent à des titres divers, MONTESQUIEU, VOLTAIRE, et ROUSSEAU, à savoir un régime aristocratique libéral pour les deux premiers auteurs, électif, pour le troisième [en ce sens, lire DREYFUS (F.-G.), « Le temps des révolutions 1787-1870 », *Op. cit.*, pp. 17-23].

tradition monarchique et modernisme démocratique en matière diplomatique (Paragraphe 2).

Paragraphe 1. La survivance de la fonction de ministre des Affaires étrangères : une problématique circonstanciée en fait et en droit

283. S'interroger sur les circonstances de la survie de la fonction de ministre des Affaires étrangères à la Révolution, revient à prendre le pouls des principaux acteurs politiques de la Révolution, et donc à s'intéresser à l'atmosphère idéologique dans laquelle ils évoluent⁶¹¹. Ce rapport de cause à effet semble justifié par l'influence déterminante que les écrits des Lumières ont eue dans la survenance de la chute de l'Ancien Régime. Difficile, en effet, d'évoquer la Révolution sans que spontanément des noms comme ROUSSEAU, VOLTAIRE, MONTESQUIEU ou les Encyclopédistes⁶¹² ne viennent à l'esprit des historiens⁶¹³ ou des juristes⁶¹⁴. Moins connu, cependant, est l'intérêt particulier que ces libres penseurs du

⁶¹¹ Le processus de transition constitutionnelle rend complexe l'intervention du Droit dans cette discussion. Le Droit est alors plus un instrument du Politique qu'un référent objectif. On peut, ainsi, s'interroger sur la succession des règlements pris en 1589 et en 1626. Doit-on les considérer abroger par le changement de la nature du régime ? L'hostilité manifeste des révolutionnaires à l'égard de la pratique de la Monarchie absolue nimbe cette problématique d'une aura subjective qui rend le sort de ces textes plus tributaires de la volonté politique que, éventuellement, de la reconnaissance d'un droit coutumier propre à la gestion des Affaires étrangères. Malgré tout, le fait que le Droit positif soit difficilement invocable ne signifie pas qu'il n'a pas sa place pour arbitrer les débats philosophiques qui portent sur la pertinence d'une gestion gouvernementale des affaires de l'État en général, et de celles des affaires du Dehors en particulier.

⁶¹² La crise politique à laquelle Louis XVI était confronté à la veille de la Révolution était connue de toute l'Europe. Commentées par les libres penseurs, accentuées par la paralysie financière de l'État et aggravées par l'incompétence chronique des élites aristocratiques qui étaient alors au pouvoir, les difficultés intérieures de la France n'inquiétèrent pas outre mesure les monarchies européennes. Ainsi, que le relève, Thierry LENTZ, « [L]orsque les troubles de 1789 éclatèrent, on pensa d'abord à un accès de fièvre passager » [lire LENTZ (T.), « De l'expansionnisme révolutionnaire au système continental (1789-1815) », in *Histoire de la diplomatie française*, Présentation de Dominique VILLEPIN, Perrin, 2005, p. 396]. Au lendemain de la Révolution, le pessimisme gagna finalement l'ensemble des grandes puissances. A Versailles, les représentants suédois, anglais et autrichien, rapportèrent à leur gouvernement respectif que la puissance française était moribonde. « Il est assurément possible que quelque chose sorte de ce chaos, convint toutefois l'ambassadeur anglais ; mais je suis persuadé qu'il se passera un long temps avant que la France se rétablisse de telle façon qu'elle puisse causer de l'inquiétude aux autres nations » [cité in CHASTENET (J.), *William Pitt*, Fayard, 1941, p. 117]. L'ambassadeur autrichien était moins optimiste : « La France s'anéantit », pensait-il [cité in SOREL (A.), *L'Europe et la Révolution française*, Les Introuvables, rééd. 2003, Tome II, p. 22]. Quant à la tsarine Catherine II, convaincue que la royauté française n'existait plus, les Français n'étaient plus que de « pauvres gens » [CARRERE d'ENCAUSSE (H.), *Catherine II*, Fayard, p. 2002, pp. 529-531]. Seul l'archiduc Léopold, frère de l'empereur Joseph II et de la reine de France Marie-Antoinette, perçut de manière positive les troubles révolutionnaires, persuadé qu'il était qu'ils feraient de la France « le plus puissant État de l'Europe » [Cité in FUGIER (A.), *Histoire des Relations internationales. La Révolution française et l'Empire napoléonien*, Hachette, 195, p. 20].

⁶¹³ Lire par exemple, DREYFUS (F.-G.), « Les révolutions politiques 1787-1815 », *Op. cit.*, pp. 19-24.

⁶¹⁴ Lire par exemple, GUCHET (Y.), *Op. cit.*, pp. 18-24. Pour une approche plus nuancée de l'apport de la philosophie politique du XVIII^{ème} siècle à la constitutionnalisation du régime révolutionnaire, lire BLACHÈRE (Ph.), *Op. cit.*, pp. 12-14 ; GICQUEL (J.), GICQUEL (J.-E.), *Op. cit.*, pp. 97-98 ; MORABITO (M.), *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Coll. Domat Droit public, Montchrestien, 11^e éd., 2010, pp. 18-25. Pour une instrumentalisation ciblée des écrits des philosophes éclairés et des auteurs de droit naturel, se reporter à la thèse du Professeur Stéphane CAPORAL (S.), *L'affirmation du principe d'égalité dans le droit public de la Révolution française (1789-1799)*, Préf. du Professeur Louis FAVOREU, Coll. Droit public positif, Economica Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995, pp. 20-21.

XVIII^{ème} siècle ont porté au système de la monarchie administrative développée à partir de Louis XIV. Lorsque l'on connaît l'impact que cette pratique gouvernementale a eu sur l'autonomie relative concédée au secrétaire d'État sous la Monarchie absolue, on ne peut manquer de s'interroger sur l'incidence d'une confrontation entre l'*esprit du Siècle* et la figure classique du ministre des Affaires étrangères. La démocratisation du régime emporterait-elle une brutale remise en cause du monopole que le cardinal RICHELIEU avait aménagé en sa faveur à partir de 1626⁶¹⁵? Le fait que l'expression « esprit du siècle » renvoie traditionnellement au mouvement réactionnaire incarné par les auteurs des « Lumières »⁶¹⁶ induit-il une signification particulière pour les juristes?

284. A première vue, cette formulation semble plus familière aux historiens et aux politologues. Ils trouvent, en effet, leur compte dans l'étude de l'activisme philosophique qui prévaut sous le règne de Louis XVI, en tant qu'il fournit les bases théoriques du renversement de régime opéré à l'été 1789. Il ne serait, donc, pas exagéré de considérer les pamphlets du XVIII^{ème} siècle comme les sources d'inspiration de la conception moderne – comprise au sens de « conception démocratique » – du pouvoir politique⁶¹⁷. C'est en ce sens, *a priori*, que l'on doit comprendre l'affirmation du Professeur Albert MATHIEZ, historien spécialiste et non moins controversé de cette période, selon laquelle « la Révolution a été dans les esprits »⁶¹⁸ avant de se concrétiser dans les faits. Les juristes, pour leur part, ne risqueront sans doute pas à mettre en cause la pertinence d'une telle assertion compte tenu de la dimension éminemment libérale des premières déclarations de principe révolutionnaires⁶¹⁹ ou encore de la retranscription constitutionnelle du « principe de spécialisation » des pouvoirs⁶²⁰.

⁶¹⁵ « En sa faveur » mais aussi, comme il a été précédemment souligné, au seul profit du rayonnement international de l'autorité monarchique (Voir *supra*).

⁶¹⁶ Le Professeur Jean-Jacques CHEVALLIER, notamment, la dissocie, au plan des idées, « de l'esprit du XVII^{ème} siècle, du siècle de Louis XIV et de BOSSUET » (*in Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958, Op. cit.*, p. 10).

⁶¹⁷ Dans son ouvrage *Le métier de diplomate*, M. Yvan BANOUZI, associe la figure « moderne » de la diplomatie avec le processus de démocratisation de son action (Coll. Logiques juridiques, Éd. L'Harmattan, 2005, p. 32). Toutefois, selon l'auteur on ne peut réellement parler d'une modernisation de l'action extérieure que depuis les débuts du XX^{ème} siècle, date à laquelle, l'esprit d' « aristocratie » qui anime le ministère des Affaires étrangères est éclipsé par l'esprit républicain principalement insufflé par la réforme des voies d'accès à la Carrière. « [L]a dilution des traditions anciennes » emporterait, selon lui, un effet pervers : « des divisions dans le Corps diplomatique qui perd de sa cohérence » (*Op. cit.*, pp. 32-33). Nous aurons l'occasion d'apprécier cet état de fait, à l'occasion de l'évocation, dans la seconde Partie de cette étude, des cycles de réformes initiés sous les différents régimes républicains. A bien des égards, les modifications de l'organisation du Quai d'Orsay sont à la fois le remède et les maux qui gangrènent ses services depuis bientôt plus d'un siècle.

⁶¹⁸ Cité in CHEVALLIER (J.-J.), *Op. cit.*, p. 7.

⁶¹⁹ Lire, notamment, BONFILS (H.) et FAUCHILLE (P.), *Manuel de Droit international public (Droit des gens), Destiné aux étudiants de Droit et aux aspirants aux fonctions diplomatiques et consulaires*, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, Éd. Arthur ROUSSEAU, 1905, p. 45.

⁶²⁰ MORABITO (M.), *Op. cit.*, p. 19-20.

285. On est donc tenté de ramener le fameux *esprit du siècle* au souffle insurrectionnel qui anime Paris et les provinces à partir de 1787. L'hostilité manifeste des Lumières à l'égard du système ministériel augurerait, alors, d'un destin funeste pour « la charge dirigeante d'où [est sortie] les premiers ministres »⁶²¹ qui ont contribué par leurs hauts faits politiques et diplomatiques à la consolidation de la puissance monarchique (A). Toutefois, dans le domaine spécifique des relations extérieures, la pratique monarchique semble conférer un caractère très atténué à l'*esprit du siècle*. La crise diplomatique dont hérite l'Assemblée législative à l'été 1789 ne serait pas étrangère à cet infléchissement. Elle la conduit à placer les contraintes géopolitiques au-dessus des libelles philosophiques. Peu lui importe alors « l'ignorance »⁶²², la « fausseté »⁶²³ ou encore, l'indifférence des ministres à l'égard des peuples français⁶²⁴ et étranger⁶²⁵ dès lors qu'elle les maintient sous son contrôle (B). Bien que fortement déterminé par des arrières-pensées politiques, la permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères suscite, au plan juridique, une réflexion sur l'émergence de garanties coutumières propres à transcender l'idéologie contestataire en matière d'action extérieure (C).

A). Une fonction *a priori* incompatible avec la conception démocratique du pouvoir : les Affaires étrangères à l'épreuve de l'*esprit du siècle*

286. En 1789, le devenir du ministre français des Affaires étrangères est l'enjeu d'une conciliation *a priori* improbable entre une autorité monarchique qui s'essouffle et un *esprit du siècle* hostile aux traditions et aux conformismes hérités du haut Moyen Age. Les critiques de l'intelligentsia française mettent spécifiquement en relief la pratique arbitraire et despotique des ministres. La majorité des auteurs « éclairés » y voit la source principale des dérives du régime monarchique. On aurait, donc, tort de faire des pères spirituels de la Révolution⁶²⁶ les dignes héritiers de la mouvance réactionnaire des « Monarchomaques » à laquelle était en butte Henri III et ses légistes⁶²⁷. L'analogie est, pourtant, tentante au regard du contexte de

⁶²¹ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 3.

⁶²² Critique adressée au cardinal de RICHELIEU par VOLTAIRE, in AROUET (F.-M.) dit « VOLTAIRE », *Dictionnaire philosophique portatif*, Publié en 1764, Réimpr. DE COSSE et GAULTIER-LAGUIONIE, Paris, 1838, p. 80.

⁶²³ *Ibid* (critique adressée au cardinal de RICHELIEU).

⁶²⁴ VOLTAIRE, *Dictionnaire philosophique portatif*, *Op. cit.*, p. 460 (critique adressée au cardinal de RICHELIEU).

⁶²⁵ *Op. cit.*, p. 422 (critique adressée au marquis d'ARGENSON).

⁶²⁶ BÉLY (L.), « Les Temps modernes », in *Histoire de la diplomatie française*, Présentation de Dominique VILLEPIN, Perrin, 2005, p. 396 ; CHEVALLIER (J.-J.), *Op. cit.*, p. 9.

⁶²⁷ Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. I-Sect. I). Cette réserve a conduit le Professeur Marcel MORABITO à nuancer l'apport des philosophes éclairés au changement de régime : « [c]harger des réformes le pouvoir éclairé revenait à investir le politique d'une mission aussi décisive qu'écrasante. (...) En cas de défaillance dans sa tâche, l'autorité se verrait inéluctablement ébranlée. L'idéologie n'anticipe donc pas en tant que telle l'évènement révolutionnaire. Elle n'agit, indirectement, que comme révélateur potentiel des carences du politique

crises qui alimente les pamphlets des Lumières. Les tensions et les enjeux politiques qui les animent⁶²⁸ ne sont pas sans rappeler ceux qui avaient présidé à l'institution de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Mais, précisément, parce que la gestion des crises intérieures n'échoit plus, depuis 1626, au ministre des Affaires étrangères à quel titre sa fonction se trouverait-elle mise en cause, à la veille de la Révolution?

287. *A priori* éloignées de l'épicentre de la crise qui agite le pouvoir monarchique, les relations extérieures ne manquent pas d'attirer l'attention des Lumières. Deux raisons peuvent expliquer leur intérêt pour la « chose publique extérieure » : d'une part, le cycle de révolutions inauguré à l'échelle internationale par les insurgés américains, en 1776 – et au cours duquel, le comte de VERGENNES, ministre des Affaires étrangères de Louis XVI, s'est particulièrement distingué –⁶²⁹ mais aussi et surtout, l'importance acquise par la charge ministérielle dans le jeu politique à la fin du XVIII^{ème} siècle⁶³⁰. Or, comme il a été souligné dans le Titre précédent, la répartition des affaires entre les divers secrétaires d'État avait consacré, à l'époque monarchique, la porosité des sphères internes et internationales en même temps qu'elle avait fait du Roi le socle de leur unité. Dans cette optique, il n'y a pas lieu de

dans l'accomplissement de la fonction qui lui est assignée (...) » [*in Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958), Op. cit., p. 24*].

⁶²⁸ Les dernières années du règne de Louis XVI sont frappées par une grave crise économique. L'impuissance du gouvernement monarchique à enrayer la banqueroute et l'inflation va la radicaliser et engendrer des tensions sociales et politiques sans précédent. La famine, le vagabondage, la pauvreté, le brigandage ébranlent l'ordre public en province et à Paris. Leur recrudescence fait naître l'idée au sein du peuple que les ministres n'y prêteraient qu'une attention secondaire, leur priorité allant à leur enrichissement personnel au frais de la Couronne. Pour se faire une idée concrète du caractère exceptionnel de la crise économique qui prévaut à la veille de la Révolution, le prix du froment, à Paris, a augmenté de 150 pour cent par rapport au prix de 1787. Selon l'historien François DREYFUS, « la mi-juillet 89 coïncide avec le summum de la hausse des prix de tout le XVIII^{ème} siècle » (*in « Le temps des révolutions. 1787-1870, Op. cit., p. 27*). Sachant que la part des céréales représente l'essentiel des dépenses des classes les plus pauvres, la hausse conséquente de leur prix ne pouvait qu'inspirer au peuple, frustrations et hostilité, envers la gouvernance. L'inconstance de cette dernière face à l'ampleur du désastre économique poussera, notamment, le ministre d'État des finances Jacques NECKER à la démission, le 11 juillet 1789. La perte de l'un de ses rares soutiens auprès de Louis XVI galvanisera la colère du peuple de Paris et le poussera à la révolution.

⁶²⁹ Les crises politiques et économiques françaises survenues dans la seconde moitié du XVIII^{ème} siècle ont vu leur impact accentué par le climat révolutionnaire qui baigne les relations internationales depuis la rébellion des colonies anglaises contre l'Angleterre. Le résultat fut la proclamation de l'indépendance des États d'Amérique du Nord, le 4 juillet 1776. Elle sera durablement entérinée par l'adoption d'une Constitution en septembre 1787. En Europe, les philosophes éclairés y voient l'espoir de voir leurs idées libérales inscrites dans le marbre de la Loi. De fait, certaines monarchies ne tardent pas à s'embraser outre-atlantique. La révolution se prolonge, ainsi, en Suisse, aux Pays-Bas – avec la fameuse « Révolution du Brabant », selon la formule de Camille DESMOULINS – en Irlande, avant d'atteindre la France de 1787 à 1789. De France, elle regagne les Pays-Bas et la Suisse, se développe en Allemagne rhénane et en Italie. Survenus dans des circonstances diverses et pour des causes multiples, ces événements concourent à un même objectif : l'abolition du régime féodal. Cette agitation, toutefois, n'est pas seulement politique. Les révolutions politiques s'accompagnent souvent d'émeutes sociales au cours desquelles la classe prolétaire, composée de salariés et de petits artisans, attaque les biens des riches. Tel est, notamment, le cas en Angleterre vers 1780, puis aux Pays-Bas de 1780 à 1787 [pour un descriptif précis du climat politique, économique et social qui prévaut en France et en Europe, à la veille de la Révolution française, lire DREYFUS (F.-G.), « Le temps des révolutions. 1787-1870, *Op. cit., pp. 17-44*].

⁶³⁰ L'historien Frédéric MASSON nous apprend qu'elle était, en 1787, « la charge la plus disputée » (*in Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit., p. 3*).

s'étonner que les Lumières aient lié le sort politique du ministre des Affaires étrangères à celui de Louis XVI.

288. Pour la majorité des contemporains de Louis XVI, il n'est pas question de renoncer à l'institution monarchique mais de repenser les modalités d'exercice du pouvoir politique en le débarrassant « des restes odieux du régime féodal »⁶³¹. Cette posture nuancée⁶³² n'atténue en rien le caractère éminemment critique de l'*esprit du siècle*. Elle pousse, au contraire, ses principaux contributeurs à resserrer leur critique autour des ressorts de la politique royale. Du côté des juristes et des publicistes, elle se veut plus mesurée, sans doute, parce qu'elle met davantage l'accent sur les dérives de la *monarchie administrative* (2) que sur la pratique abusive des « Grands ministres » (1).

1. La monarchie administrative, selon les juristes : une source de déviations dans la gestion des affaires de l'État

289. Passant en revue les pratiques militaires et diplomatiques européennes ainsi que la vie politique française de la fin du XVIII^{ème} siècle, Nicolas LINGUET met en relief, dès 1777, les abus des ministres. L'avocat publiciste les accuse d'escamoter la confiance du Roi en vue

⁶³¹ FAUCHILLE (P.), *Op. cit.*, p. 45. On a relevé, toutefois, une certaine dissonance dans les écrits de Denis DIDEROT. La distinction entre « régime monarchique » et « régime féodal » est, chez lui, très atténuée. Même s'il ne met pas ouvertement en cause la pertinence des réformes souhaitées par les philosophes des Lumières, l'écrivain détone par le conformisme des idées politiques qu'il défend dans sa célèbre *Encyclopédie*. Selon l'historien François DREYFUS, DIDEROT proposerait de concilier le concept de « citoyen » avec celui de despotisme légal. Ainsi, la soumission au monarque absolu ne confinerait pas à en un asservissement arbitraire mais en la subordination du sujet à la loi, de sorte que même si cette dernière est l'expression de la volonté générale du corps politique, elle resterait une application particulière de la loi universelle. Dans une perspective radicale, cette conception permettrait de justifier, en pratique, le choix d'un monarque de gouverner sans consultation populaire (*in* « Le temps des révolutions. 1787-1870 », *Op. cit.*, p. 20). Nous ne rejoignons pas cette analyse. Il nous semble, en effet, que la critique de la monarchie absolue que nous avons relevée dans la définition que DIDEROT donne de l'« Autorité politique » soit dénuée d'équivoque : « Aucun homme n'a reçu de la nature le droit de commander aux autres. La liberté est un présent du Ciel, et chaque individu de la même espèce a le droit d'en jouir aussitôt qu'il jouit de la raison. Si la nature a établi quelque autorité, c'est la puissance paternelle : mais la puissance paternelle a ses bornes ; et dans l'état de nature, elle finirait aussitôt que les enfants seraient en état de se conduire. Toute autre autorité vient d'une autre origine que la nature. Qu'on examine bien et on la fera toujours remonter à l'une de ces deux sources : ou la force et la violence de celui qui s'en est emparé ; ou le consentement de ceux qui s'y sont soumis par un contrat fait ou supposé entre eux et celui à qui ils on déferé l'autorité » (*in Encyclopédie ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, par une société de gens de lettres*, Tome I, Chez BRIASSON, DAVID, LE BRETON, DURAND, Paris, 1751, p. 898).

⁶³² La nuance peut s'expliquer concrètement par la pratique « éclairée » de Louis XVI concrétisée par des réformes importantes relatives aux droits des personnes : abolition de la torture en 1781 et 1788, abolition du servage dans le domaine royal en 1779, abolition du péage corporel des juifs d'Alsace en 1784, édit de tolérance des protestants en 1787. Il est aussi marqué par quatre tentatives de réformes profondes du royaume (1774-1776, 1781, 1787 par deux fois) passant par l'instauration d'un impôt direct égalitaire (en remplacement de la taille inégalitaire) et d'assemblées provinciales élues destinées à contrôler cet impôt. Ces dernières réformes l'aliénèrent la classe des privilégiés, en particulier la noblesse de robe du Parlement de Paris et la Cour de Versailles. Louis XVI tenta de leur imposer ces réformes en convoquant une assemblée de notables (1787) puis des états généraux (1789). Le caractère progressiste de ses réformes a pu faire hésiter les révolutionnaires sur l'opportunité de l'associer à la nouvelle gouvernance. Car, il tend à démontrer que la pratique absolutiste peut s'accommoder de valeurs humanistes et libérales.

de « s'approprier des richesses, perdre leurs rivaux, élever leurs créatures »⁶³³. Face à eux, le Prince a pour lui la loi qui « lui sert de garde »⁶³⁴. Pour ce juriste qui mourra sur l'échafaud en 1794, la Royauté est, à l'instar du peuple, une victime de la monarchie administrative noyauté par les ministres depuis le règne de Louis XV⁶³⁵. Des remontrances rédigées sous l'autorité de la Cour des Aides de Paris, une vingtaine d'années plus tôt, semblent corroborer les récriminations de Nicolas LINGUET.

290. En septembre 1756, un procès est engagé sous la présidence de Chrétien Guillaume de LAMOIGNON DE MALESHERBES dans le but d'alerter Louis XVI sur certaines pratiques arbitraires perpétrées en matière d'impôts. Elles seraient en violation flagrante avec les lois fondamentales du Royaume. Son auteur est identifié à « une puissance intermédiaire nuisible (...) sépar[ant] comme un écran le roi de son peuple »⁶³⁶. L'une des lettres de remontrance sur lesquelles s'appuie l'accusation met en relief la thèse de l'usurpation du pouvoir politique par les ministres et ses conséquences désastreuses sur les sujets du Roi:

« [la] cause [des abus], Sire, n'est ni incertaine, ni difficile à connaître ; elle se trouve dans l'instruction des Loix de votre Royaume, de ces Loix moins respectables encore par leur antiquité, que par la sagesse qui les a édictées. C'est au préjudice de ces Loix augustes, que la connaissance des contestations survenues au sujet du Vingtième & de la Capitation, a été enlevée aux Tribunaux réglés, et qu'on n'a laissé à ceux de vos Sujets qui se sont crus lésés, que l'alternative de se soumettre à une taxe injuste, ou de recourir à l'autorité de celui qui en est l'auteur, en lui demandant de réformer son propre ouvrage. C'est à l'aide de ces attributions, aussi onéreuses à vos Peuples qu'irrégulières qu'on a pu établir la régie arbitraire dont nous vous avons fait connoître les pernicieux effets ». Et le magistrat de conclure : « Comment auroit-elle pu subsister si long tems sous les yeux de Magistrats amis de la règle, & accoutumés à ne prononcer qu'après avoir été suffisamment instruits ? »⁶³⁷

291. Cette dernière question rhétorique n'est pas sans rappeler le lien ténu qui commence à se tisser entre le monde de « la règle » et celui des gens « instruits » de l'action politique⁶³⁸⁶³⁹. Si les juristes se montrent conciliants envers la royauté, la majorité des

⁶³³ LINGUET (S.-N.-H.), *Annales politiques, civiles et littéraires du XVIII^{ème} siècle*, Tome XVIII, *Op. cit.*, p. 24.

⁶³⁴ *Ibid.*

⁶³⁵ Voir l'épître dédié à la « personne sacrée » de Louis XVI par le juriste Nicolas LINGUET dans ses *Annales politiques, civiles et littéraires du dix-huitième siècle* (Tome I, *Op. cit.*, pp. 3 ; 5-16).

⁶³⁶ VIGUERIE (J. de), *Histoire et dictionnaire du temps des lumières (1715-1789)*, Éd. Robert LAFFONT, 2003, pp. 212-213.

⁶³⁷ *Op. cit.*, pp. 10-11.

⁶³⁸ En particulier auprès des penseurs royalistes, tel VOTAIRE. Ainsi, aurait-il vivement réagi aux « lignes honteuses » [VOLTAIRE, *Dictionnaire philosophique portatif*, Réimpression DE COSSE ET GAULTIER-LAGUIONIE, Paris, 1838, p. 694] que MONTESQUIEU aurait écrites sur le principe de la vénalité des charges. Elle « est bonne dans les états monarchiques, affirme le moraliste bordelais, parce qu'elle fait faire comme un métier de famille ce qu'on ne voudrait pas entreprendre pour la vertu » (*Ibid.*). VOLTAIRE lui rétorque que : « [s]i cette infamie était si bonne, elle aurait au moins été adoptée par quelque autre monarchie que la France. Il n'y a pas un seul état sur la terre, affirme t-il, qui ait osé se couvrir d'un tel opprobre » (*Ibid.*). Au-delà de son aspect anecdotique, cet aparté identifie un point de friction entre les philosophes et les juristes de cette époque. Pour les premiers, le Roi serait aussi coupable que les ministres d'avoir laissé s'instaurer l'arbitraire dans la gestion des affaires de l'État, moyennant finance : l'opprobre « est né de la prodigalité d'un roi devenu indigent,

philosophes voit, au contraire, dans ses faiblesses personnelles la cause principale des abus ministériels, notamment, en matière d'action extérieure.

2. La mise en cause philosophique de l'avènement des « Grands ministres »

292. Du haut d'une barricade, Gavroche l'a chanté : « Je suis tombé par terre, C'est la faute à VOLTAIRE ; Le nez dans le ruisseau, C'est la faute à... »⁶⁴⁰. La balle qui vient de l'atteindre mortellement lui fait taire le nom de ROUSSEAU. L'ironie de sa chanson n'obère en rien la dimension symbolique que ces deux auteurs auront acquise, en un peu plus d'un siècle⁶⁴¹ aux yeux du peuple français. A des titres divers, ils incarnent la lutte contre l'arbitraire et le despotisme. Mais, là où l'instrumentalisation républicaine de leurs oeuvres a pu égarer l'opinion publique, c'est sur la cible réelle de ces écrivains que l'on dit, au XVIII^{ème} siècle, « éclairés » par rapport à ceux des siècles précédents⁶⁴².

293. En témoignent les commentaires acerbes que fait Jean-Jacques ROUSSEAU des écrits de l'abbé de SAINT-PIERRE, en 1760 – commentaires si véhéments à l'égard de la pratique monarchique que l'auteur n'osera les publier qu'en 1782. Ils résument admirablement le regard cynique que les libres penseurs de l'époque portent sur la gestion des affaires du Royaume: « [t]oute l'occupation des rois, ou de ceux qu'ils chargent de leurs fonctions, se rapporte à deux seuls objets, étendre leur domination au-dehors et la rendre plus absolue au-dedans. Toute autre vue, ou se rapporte à l'une de ces deux, ou ne leur sert que de prétexte ». ⁶⁴³ Non sans une certaine amertume il précise que « [t]elles sont celles du *bien public*, du *bonheur des sujets*, de la *gloire de la nation*, mots à jamais proscrits des cabinets et si lourdement employés dans les édits publics qu'ils n'annoncent jamais que des ordres funestes et que le peuple gémit d'avance quand ses maîtres lui parlent de leurs soins paternels ». ⁶⁴⁴ Avec lucidité il conclut qu'« [i]l est facile encore de comprendre que d'un côté

et de la vanité de quelques bourgeois dont les pères avaient de l'argent » (*Ibid.*). C'est bien la dérive du régime et non le régime monarchique en lui-même que VOLTAIRE stigmatise en ces quelques lignes. Comment comprendre sinon cette dernière concession à MONTESQUIEU : « [p]laignons-[le] d'avoir déshonoré son ouvrage par de tels paradoxes ; mais pardonnons-lui. Son oncle avait acheté une charge de président en province, et il la lui laissa. On retrouve l'homme partout. Nul de nous n'est sans faiblesse » (*Ibid.*). Ce sont là de sages paroles que le libre-penseur se gardera d'appliquer à la pratique des « Grands ministres » inaugurée en France par le cardinal de RICHELIEU, secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Louis XIII et, accessoirement, la bête noire de VOLTAIRE.

⁶³⁹ *Ibid.*

⁶⁴⁰ HUGO (V.), *Les misérables*, Tome III « Gavroche », Coll. Grandes œuvres, Hachette Livre 1995, p. 67.

⁶⁴¹ La mort de Gavroche survient lors de l'insurrection républicaine de Paris, en 1832.

⁶⁴² CHEVALLIER (J.-J.), *Op. cit.*, 10.

⁶⁴³ ROUSSEAU (J.-J.), *Œuvres complètes*, Tome III, *Du contrat social. Ecrits politiques*, « Jugement sur la paix perpétuelle », 1762, Publié sous la direction de Bernard GAGNEBIN et Marcel RAYMOND, N.R.F., Bibliothèque de la Pléiade, Éd. Gallimard, 1964, p. 592.

⁶⁴⁴ *Ibid.* Les italiques sont de l'auteur.

la guerre et les conquêtes et de l'autre les progrès du despotisme s'entraident mutuellement ; qu'on prend à discrétion dans un peuple d'esclaves, de l'argent et des hommes pour en subjuguier d'autres, que réciproquement la guerre fournit un prétexte aux exactions pécuniaires et un autre non moins spécieux d'avoir toujours de grandes armées pour tenir le peuple en respect. Enfin, chacun voit assez que les princes conquérants font tout pour le moins autant la guerre à leurs sujets qu'à leurs ennemis et que la condition des vainqueurs n'est pas meilleurs que celles des vaincus (...). »⁶⁴⁵ Sans surprise, la condamnation rousseauiste des corps intermédiaires trouve un écho favorable dans les écrits de VOLTAIRE qui reste convaincu que « les années heureuses de la monarchie ont été les dernières d'Henri IV, celles de Louis XIV et de Louis XV quand ces rois ont gouverné par eux-mêmes »⁶⁴⁶. De fait, pour ces philosophes, si abus il y a en termes d'action politique, c'est au niveau de la gestion décentralisée des affaires de l'État qu'il s'apprécie le mieux.

294. Dans l'optique des « Lumières », pas plus il n'est question d'incriminer le régime monarchique en son entier, pas plus l'on ne souhaite remettre en cause l'action ministérielle dans son ensemble. Cette réserve transparait, notamment, dans la définition des termes « États, Gouvernemens » de VOLTAIRE: « Je n'ai jamais connu personne qui n'ait gouverné quelque état. Je ne parle pas de MM. les ministres, qui gouvernent en effet, les uns deux ou trois ans, les autres six mois, les autres six semaines ; je parle de tous les hommes qui, à souper ou dans leur cabinet, étalent leur système de gouvernement, réforment les armées, l'église, la robe et la finance »⁶⁴⁷. Ainsi donc, ce sont les dirigeants politiques de l'ombre que traque le philosophe, ceux-là mêmes qui font du *Testament politique* leur ouvrage de référence dans la conduite des affaires de l'État. Mauvaise source, mauvais siècle. VOLTAIRE exècre son auteur, le cardinal de RICHELIEU⁶⁴⁸. Les termes insultants ne manquent pas dans son *Dictionnaire philosophique* pour décrire l'homme⁶⁴⁹ et l'œuvre⁶⁵⁰. Denis DIDEROT préfère, pour sa part, la menace au règlement de comptes: « [I] autorité

⁶⁴⁵ ROUSSEAU (J.-J.), *Œuvres complètes*, Tome III, *Op. cit.*, p. 593.

⁶⁴⁶ Cité in DREYFUS (F.-G.), « Les temps de la révolution. 1787-1870 », *Op. cit.*, p. 19.

⁶⁴⁷ VOLTAIRE, *Dictionnaire philosophique portatif*, *Op. cit.*, p. 460.

⁶⁴⁸ On trouve trace également de la critique du ministériat dans *Le Moniteur*, imposant recueil de textes politiques et juridiques de l'époque révolutionnaire, qui consacre un article spécifique à la pratique despotique et arbitraire de RICHELIEU. On lui reproche, notamment, d'avoir « voulu asservir jusqu'au génie. C'est lui qui persuada aux rois qu'ils pouvaient oser tout ce qu'ils pouvaient exécuter. Cette détestable leçon, conclut-on, égara Louis XIV », [« Introduction », *Réimpression de l'ancien Moniteur, seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des États-généraux jusqu'au Consulat (Mai 1789-Novembre 1799)*, *Op. cit.*, p. 1].

⁶⁴⁹ Il le traite notamment de « bâtard » et de « gremlin » (VOLTAIRE, *Dictionnaire philosophique portatif*, *Op. cit.*, p. 460).

⁶⁵⁰ Il le qualifie d' « ouvrage des ténèbres » (*Ibid.*). La référence religieuse étant plus qu'improbable chez VOLTAIRE, on doit y voir la volonté de l'auteur de marquer l'incongruité du *Testament politique* à l'époque des « Lumières ».

suffit à un Ministre pour lui attirer l'hommage aveugle et suspect des courtisans ; mais elle ne peut rien sur le suffrage du Public, des Etrangers, et de la Postérité. C'est à la nation éclairée des Gens de Lettres, et surtout à la nation libre et désintéressée des Philosophes, que Vous devez MONSEIGNEUR, l'estime générale, si flatteuse pour qui sait penser, parce qu'on ne l'obtient que de ceux qui pensent (...) »⁶⁵¹. Adressée au Ministre et Secrétaire d'État de la guerre, le comte d'ARGENSON, cette remarque vaut sans doute encore plus à l'égard de son homologue des Affaires étrangères.

295. On se souvient, en effet, que le département en charge des relations extérieures compte parmi les plus influents du Royaume, à la veille de la Révolution. A ce titre, la pensée de Jean-Jacques ROUSSEAU semble la plus à même de nous éclairer sur les enjeux spécifiques que les « Lumières » attache à la politique étrangère⁶⁵². A tout le moins, l'auteur a-t-il le mérite d'éviter l'écueil de la subjectivité⁶⁵³, ce qui justifie sans doute qu'on lui prête, en doctrine, l'influence « la plus considérable » sur la Révolution⁶⁵⁴. Dans le domaine très élitiste de la diplomatie – associée par métonymie à la « négociation », activité sur laquelle règne administrativement le ministre des Affaires étrangères depuis 1626 – il parviendra à convaincre l'opinion publique⁶⁵⁵ que l'absolutisme n'est plus un obstacle à la libre pensée et donc, à la critique.

⁶⁵¹ Voir DIDEROT (D.), D'ALEMBERT (J.), « Dédicace » *Encyclopédie ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, par une société de gens de lettres*, Tome I, *Op. cit.*, non paginée.

⁶⁵² ROUSSEAU compte parmi les premiers auteurs à s'être intéressés à l'impact de la géopolitique sur le devenir des États : « En examinant la constitution des États qui composent l'Europe j'ai vu que les uns étoient trop grands pour pouvoir être bien gouvernés, les autres trop petits pour pouvoir se maintenir dans l'indépendance, les abus infinis qui règnent dans tous m'ont paru difficiles à prévenir mais impossibles à corriger parce que la plus part de ces abus sont fondés sur l'intérêt même des seuls qui les pourroient détruire : J'ai trouvé que les liaisons qui subsistent entre toutes les puissances ne laisseroient jamais à aucune d'elles le tems et la sûreté nécessaire pour refondre sa constitution. Enfin les préjugés sont tellement contraires à toute espèce de changement (...) qu'à moins d'avoir la force en main il faut être aussi simple que l'abbé de SAINT-PIERRE pour proposer la moindre innovation dans quelque gouvernement que ce soit », (*in Œuvres complètes*, Tome III, « Du contrat social. Ecrits politiques », *Op. cit.*, p. 590).

⁶⁵³ Par exemple, on a pu se demander, en doctrine, si « VOLTAIRE était (...) d'une entière bonne foi » à propos d'une critique relative à l'action politique de RICHELIEU, [*in* MERVAUD (C.) [éd.], *Dictionnaire philosophique*, Tome II, *Op. cit.*, note (7), p. 67].

⁶⁵⁴ DREYFUS (F.-G.), « Le temps des révolutions. 1787-1870 », *Op. cit.*, p. 23.

⁶⁵⁵ Etrangément minorée par les acteurs politiques français, l'opinion publique se voit attribuer par la doctrine spécialisée une influence déterminante dans l'orientation de la politique étrangère, et ce avant même la Révolution. Qualifiée de « Reine du monde » par LINGUET (*in Annales politiques, civiles et littéraires du dix-huitième siècle*, Tome I, *Op. cit.*, p. 515), elle est une « puissance » redoutable avec laquelle tout gouvernement doit « plus que jamais compter » précise Edmond ROSSIER, homme de lettres suisse et spécialiste de l'histoire diplomatique du début du XX^{ème} siècle. Il la juge même « plus redoutable (...) que les rois ». « C'est une souveraine impérieuse, fantasque, illuminée parfois de subites lueurs de sagesse », confesse t-il, qui « s'affirme même sous les monarchies absolues (...) ; dans les états parlementaires, elle fait ce qu'elle veut ». Et l'auteur de conclure d'un ton résigné : « [o]n peut se plaindre d'elle, récriminer... on ne la subit pas moins » (*in* « Diplomatie et diplomates au XIX^{ème} siècle », *Op. cit.*, p. 466).

296. D'art réservé à la noblesse, la négociation est « une école du mensonge et du secret, dont l'activité est en opposition avec l'espace politique public nécessaire aux relations de réciprocité entre les peuples. »⁶⁵⁶ Selon l'historien Albert SOREL elle sert « une intrigue supérieure et grave »⁶⁵⁷ que le cardinal de RICHELIEU a pris soin de masquer sous les traits de la « raison d'État »⁶⁵⁸. Erigée en principe directeur de la politique étrangère de l'Ancien Régime, la raison d'État fonde la sûreté des engagements du Souverain sur son intérêt propre. Il en a résulté la conception personnelle détaillée au Titre précédent⁶⁵⁹. Cependant, à la veille de la Révolution, cette fiction politico-juridique trouve vite ses limites dans les débâcles diplomatiques que la France essuie à la fin du règne de Louis XVI⁶⁶⁰. Or, au plan intérieur, cette période coïncident également avec les premiers remous qui conduiront aux soulèvements du peuple de Paris en 1789.

297. Avec la persistance des crises économiques et sociales, le cérémonial diplomatique, l'étiquette, les préséances de rang, bref tout le décorum cher au Monarque absolu est de plus en plus perçu comme une source de dépenses aussi inutiles qu'inefficaces. Par sa superficialité, le protocole découragerait tout règlement direct – et donc rapide – entre souverains⁶⁶¹. Ainsi, ROUSSEAU ne s'est-il pas privé d'ironiser sur les usages en vigueur dans les congrès « où l'on délibère en commun si la table sera ronde ou carrée, si la salle aura plus ou moins de portes, si un tel Plénipotentiaire aura le visage ou le dos tourné vers la fenêtre, si tel autre fera deux pouces de chemin de plus ou de moins dans une visite, et sur mille questions de pareille importance, inutilement agitées depuis trois siècles, et très dignes assurément d'occuper les Politiques du nôtre. »⁶⁶² C'est ici la problématique de la délégation du pouvoir d'incarnation du Roi⁶⁶³ qui se trouve incidemment posée et avec elle, les privilèges de fonction attachés à la représentation de sa personne. Sur ce dernier point, ROUSSEAU estime que « le souverain n'est jamais en droit de charger un sujet plus qu'un

⁶⁵⁶ BELISSA (M.), « La diplomatie et les traités dans la pensée des Lumières : "négociation universelle" ou "école du mensonge" ? », *Revue d'histoire diplomatique*, 1999, n° 3, p. 291.

⁶⁵⁷ SOREL (A.), *L'Europe et la révolution française*, Tome I, *Op. cit.*, p. 71.

⁶⁵⁸ Cardinal de RICHELIEU (Armand Jean DU PLESSIS), *Testament politique*, Chap. IX, Sect. IV, Paris, 1764. Nous préciserons ultérieurement la dimension acquise par la raison d'État dans la politique étrangère de l'Ancien Régime. Nous verrons, à cet égard, que les Révolutionnaires n'ont entendu maintenir la tradition monarchique en matière de relations extérieures que dans certaines limites qui les ont conduit, notamment, à exclure la raison d'État de l'héritage diplomatique de l'Ancien Régime.

⁶⁵⁹ Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II).

⁶⁶⁰ L'insuccès diplomatique de cette période est présenté comme l'une des causes directes du discrédit international du gouvernement révolutionnaire à la Révolution. En nous appuyant sur des échanges diplomatiques de cette époque, nous l'avons interprété, également, comme l'une des raisons qui ont, paradoxalement, conduit les révolutionnaires à reconduire dans ses fonctions le ministre des Affaires étrangères qui en était à l'origine (Voir *infra*).

⁶⁶¹ BÉLY (L.), « Les Temps modernes », *Op. cit.*, p. 397.

⁶⁶² ROUSSEAU (J.-J.), « Extrait du projet de paix perpétuelle de Monsieur l'abbé de Saint-Pierre » (1760), in *Œuvres complètes*, *Op. cit.*, pp. 574-575 ; cité in BÉLY (L.), « Les Temps modernes », *Op. cit.*, p. 397.

⁶⁶³ Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II-§. 1).

autre, parce qu'alors l'affaire devenant particulière, son pouvoir n'est plus compétent »⁶⁶⁴. Le Roi étant « un être collectif, ajoute t-il, il ne peut être représenté que par lui-même : le pouvoir peut bien se transmettre mais non pas la volonté »⁶⁶⁵. Sa critique présente des affinités avec celles de Nicolas LINGUET et de VOLTAIRE. Elle en approfondit, toutefois, l'impact au niveau de la direction des affaires étrangères de la France.

298. En matière de politique extérieure – comme, d'ailleurs, en politique intérieure – l'existence de corps intermédiaires induirait une division des tâches préjudiciable à l'unité de la Nation car elle aurait pour effet de transformer la souveraineté en un ensemble de pièces rapportées. Pour illustrer cette crainte, ROUSSEAU n'hésite pas à comparer les « politiques » français aux « charlatans du Japon [qui] dépècent, dit-on, un enfant aux yeux des spectateurs ; puis jetant en l'air tous ses membres l'un après l'autre, ils font retomber l'enfant vivant et tout rassemblé. Tels sont à peu près les tours de gobelets de nos politiques, conclut-il ; après avoir démembré le corps social par un prestige digne de la foire, ils rassemblent les pièces on ne sait comment. »⁶⁶⁶ Pour ce philosophe, ces atteintes politiques au Pouvoir suprême viendrait d'une erreur commise depuis les premières théorisations de la notion de « souveraineté »⁶⁶⁷. Il trouve, ainsi, dans la gestion des prérogatives internationales du Souverain, l'illustration la plus significative de ce désordre.

299. Traditionnellement assimilés à des « actes de souveraineté » depuis l'époque de BODIN, les actes accomplis en matière de guerre et de paix ne seraient pas, en réalité, les « marques » de la souveraineté de l'État princier mais « seulement une application de la loi »⁶⁶⁸. Dans cette perspective, la permanence d'un domaine autonome propre aux affaires internationales se trouverait mise en cause. Mais ne serait-ce pas là faire injure à la part active que les secrétaires d'État aux Affaires étrangères de l'Ancien Régime ont prise dans la consolidation de l'autorité monarchique depuis 1589 ?

300. Tel est, précisément, le bilan auquel la chute de l'Ancien Régime accule les Révolutionnaires en 1789 : la diplomatie démocratique a-t-elle besoin de leur service ? A-t-elle les moyens de s'en passer ? *A priori*, l'affaiblissement du rayonnement international de la France de la fin du XVIII^{ème} siècle ne leur laisse guère le choix.

⁶⁶⁴ ROUSSEAU (J.-J.), *Contrat social ou principes du droit politique*, Livre II, Chap. IV.

⁶⁶⁵ *Op. cit.*, Livre II, Chap. I.

⁶⁶⁶ *Op. cit.*, Livre II, Chap. II.

⁶⁶⁷ Voir *supra*, les théories de Jean BODIN et de MONTESQUIEU (Partie I-Titre I-Chap. I-Sect. III).

⁶⁶⁸ ROUSSEAU (J.-J.), *Contrat social ou principes du droit politique*, Livre II, Chap. II.

B) Une fonction finalement sauvée par des impératifs géopolitiques

301. Si, comme l'ont professé les auteurs charismatiques des « Lumières », la Révolution française répond, avant tout, à une crise politique intérieure, elle n'a pas moins cristallisé l'intérêt des Puissances alliées de la France. Rares, en effet, sont les monarchies qui ne se sont pas inquiétées de son impact sur le fragile équilibre qui fonde les relations européennes de la fin du XVIII^{ème} siècle. « Sans argent, sans armée, sans autorité dans l'intérieur, sans influence au dehors, peut-on lire dans une note que l'ambassadeur de Vienne à Versailles adresse à l'Empereur, cette cour est dans une sorte de léthargie qui intercepte momentanément toute coopération efficace dans les grands intérêts de l'Europe ; cependant j'ai loué des intentions que l'on me marque, (...) Votre Majesté daignera observer (...) que le comte de MONTMORIN se prête avec apparence de bonne volonté et de franchise à tout ce que j'ai été chargé de lui proposer »⁶⁶⁹. Ecrite quelques mois seulement avant les événements de l'été 1789, cette missive met en relief ce qui s'apparente à la fois comme la source du mal et le remède de la diplomatie française de la fin du règne de Louis XVI, à savoir le dernier ministre des Affaires étrangères de la Monarchie absolue : le comte de MONTMORIN SAINT-HEREM⁶⁷⁰. N'est-ce pas contradictoire, en effet, de confier le processus de démocratisation de l'action extérieure à un ministre qui a servi les intérêts de la Monarchie absolue ? *A fortiori* lorsque son incompétence est à l'origine d'une des plus grandes crises diplomatiques que la France moderne ait dû affronter?⁶⁷¹

302. Une fois n'est pas coutume, si l'on se réfère au contexte géopolitique de la fin du XVIII^{ème} siècle, il semble que cette logique de continuité procède moins d'arrière-pensées politiques que d'une stratégie pragmatique faisant du choix du ministre en charge de la diplomatie révolutionnaire, la garantie de son rayonnement international. A bien des égards, le « système » pratiqué par MONTMORIN entre 1787 et 1789 donnerait matière à transcender la dimension contestataire que les historiens prêtent volontiers à la Révolution. Il faut, pour s'en convaincre, revenir aux sources de la crise diplomatique dont hérite le nouveau

⁶⁶⁹ In « Lettre du comte de MERCY-D'ARGENTEAU à Joseph II » du 6 janvier 1789 (reproduite en Annexe I, texte 16).

⁶⁷⁰ Il a été une première fois ministre des Affaires étrangères de 1787 au 11 juillet 1789, puis du 16 juillet 1789 au 31 octobre 1789. Il compte parmi les ministres des Affaires étrangères les plus impopulaires de l'histoire de France [SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », in *Dictionnaire des Ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Préf. de Michel BARNIER, sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAISSE, Éd. Fayard, 2005, p. 198].

⁶⁷¹ Telle semble être la position défendue par l'historien allemand du XIX^{ème} siècle, Léopold Von RANKE, dans son célèbre article « *The Great Powers* » (1833) [cité in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 198].

régime en 1789. Cette rétrospection conduit à s'intéresser d'un peu plus près au passé du dernier secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Louis XVI.

303. La première nomination du comte de MONTMORIN à la tête des Affaires étrangères, le 14 février 1787, a été diversement appréciée. Si elle « a fait bon effet » à la Cour⁶⁷², elle a été accueillie avec scepticisme par l'opinion publique: « l'héritage est lourd à porter » commente ainsi Louis PETIT DE BACHAUMONT dans son *Journal*⁶⁷³. Le renvoi implicite du journaliste à la politique de « génie » du comte de VERGENNES témoigne du poids des responsabilités qui échoient sur les épaules du favori de Louis XVI⁶⁷⁴. D'un naturel inquiet, le ministre est impressionné par l'ampleur de la tâche qui lui incombe, à tel point qu'il demande à être déchargé de la gestion des départements intérieurs qu'assumait jusqu'alors l'infatigable VERGENNES⁶⁷⁵. Louis XVI y fait droit. Il lui importe d'autant plus de donner au comte de MONTMORIN toute la latitude d'action qu'il réclame qu'il a hâte de voir la position de la France consolidée sur la scène politique européenne. Car, diplomatiquement et financièrement, elle a payé au prix fort son dernier investissement aux côtés des colons américains : outre le fait d'avoir sérieusement hypothéqué la pérennisation de ses relations avec sa rivale britannique, il a dangereusement vidé les caisses du Royaume⁶⁷⁶. Ce sont, donc, les spectres d'une banqueroute et d'une guerre qui se profilent à l'horizon du nouveau secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Louis XVI. A dessein de les contrer, le comte de MONTMORIN inscrit son action dans le sillage de son prédécesseur⁶⁷⁷. Axé sur la stratégie capétienne qui fait de la recherche d'une paix durable à la fois une fin et

⁶⁷² MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 60.

⁶⁷³ Cité in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 198.

⁶⁷⁴ La nomination de MONTMORIN est une des rares décisions que Louis XVI ait parvenues à imposer à son épouse Marie-Antoinette. La Reine lui préférerait le comte de SAINT-PRIEST. [En ce sens, lire MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 56]. Elle ne pouvait rien contre les liens quasi-fraternels qui le liaient au comte de MONTMORIN. Il « lui avait été attaché dès l'enfance, comme enfant d'honneur, puis comme gentilhomme de la manche, puis enfin comme menin (...). Un rapport de caractère et d'honnêteté avait formé entre Louis XVI et le comte de MONTMORIN une intimité qui ne se démentit jamais » (in *Mémoires autographes de Monsieur le prince de MONTBAREY, Ministre secrétaire d'État au département de la guerre de Louis XVI*, Tome III, Alexis EMERY, Paris, 1827, p. 151). Malgré tout, avant de prendre la direction des Affaires étrangères, le comte se forgera ses premières armes diplomatiques en qualité de ministre plénipotentiaire près l'Electeur de Trèves, en 1774, puis en tant qu'ambassadeur en Espagne, en 1777. En 1784, il est rappelé, à sa demande, en France où on lui confie le poste de commandant en chef en Bretagne avant que Louis XVI ne lui propose de remplacer VERGENNES au secrétariat des Affaires étrangères [SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op.cit.*, p. 198].

⁶⁷⁵ PETIT de BACHAUMONT (L.), *Mémoires secrets pour servir à la République des lettres en France depuis MDCCCLXIII jusqu'à nos jours ou Journal d'un observateur*, Tome 34, Publié chez John ADAMSON, Londres, 1789, p. 173.

⁶⁷⁶ L'investissement français aux côtés des colons américains aurait coûté à la France plus de 2 milliards de livres à Louis XVI, soit nous précise l'historien Jacques de SAINT-VICTOR « l'équivalent de dix années de dépenses ordinaires de l'État » [in « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 199].

⁶⁷⁷ *Ibid.*

la condition de la puissance de l'État⁶⁷⁸, le « système » mis en place par le ministre VERGENNES doit permettre à la France de stabiliser ses finances tout en consolidant le jeu de ses alliances. Le comte de MONTMORIN en est convaincu⁶⁷⁹. Cependant, ses espoirs ne tardent pas à être déçus par une succession d'échecs diplomatiques instiguée par la Grande-Bretagne⁶⁸⁰. Les malheurs du ministre français commencent avec le détournement du traité d'Eden-Rayneval au profit de l'Angleterre.

304. Conclu à l'initiative du comte de VERGENNES, le 26 septembre 1786, ce premier accord franco-britannique de libre-échange doit permettre une pacification mutuelle des relations économiques. Entré en vigueur le 10 mars 1787, le traité Eden-Rayneval va favoriser, en réalité, l'essor du commerce extérieur anglais au détriment des intérêts économiques de la France. En principe, le traité organise un abaissement réciproque des droits de douanes sur certains produits industriels tels que les étoffes de laine, de coton, les vins, les huiles, etc. Sauf qu'entre le moment de sa conclusion et celui de son application, l'industrie anglaise a considérablement progressé, au point de submerger dès 1787 – et plus encore vers 1788 et 1789 – le marché français de produits manufacturés moins chers et de meilleure qualité. Pour les commentateurs britanniques, le traité Eden-Rayneval symbolise le « *triumph*

⁶⁷⁸ Le comte de VERGENNES est convaincu que la pacification des relations diplomatiques de la France doit lui garantir, sur le long terme, le rôle d'arbitre de l'Europe que le pays convoite depuis bientôt deux siècles : « La France constituée comme elle l'est, affirmait-il en 1777, doit craindre les agrandissements bien plus que les ambitionner. Plus d'étendue seroit un poids placé aux extrémités qui affaiblirait le centre : elle en a elle-même tout ce qui constitue la puissance réelle : un sol fertile, des denrées précieuses dont les autres nations ne peuvent se passer, des sujets zélés et soumis, passionnés pour leur maître et pour leur patrie (...). La France placée au centre de l'Europe a droit d'influer sur toutes les grandes affaires. Son roi, semblable à un juge suprême, peut considérer son trône comme un tribunal institué par la Providence pour faire respecter les droits et les propriétés des souverains. Si en même temps que Votre Majesté s'occupe avec assiduité à rétablir l'ordre intérieur de ses affaires domestiques, elle dirige sa politique à établir l'opinion que ni la soif d'envahir, ni la moindre vue d'ambition n'effleurent son âme, et qu'elle ne veut que l'ordre et la justice, son exemple fera plus que ses armes. La justice et la paix régneront partout, et l'Europe entière applaudira avec reconnaissance à ce bienfait qu'elle reconnoitra tenir de la sagesse, de la vertu et de la magnanimité de Votre Majesté », [Cité in SOREL (A.), *Op. cit.*, p. 315].

⁶⁷⁹ Si l'on en croit le contenu d'un mémoire qu'il adresse, le 7 janvier 1788 à son neveu, le comte César de LA LUZERNE – alors Secrétaire d'État à la Marine. Le ministre des Affaires étrangères s'y engage à rechercher « la bonne harmonie » entre la France, l'Autriche, l'Espagne et la Russie, tout en tentant d'apaiser les tensions économiques avec l'Angleterre [in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 199].

⁶⁸⁰ Il est à noter que les critiques les plus virulentes de la diplomatie irénique de MONTMORIN émanent des historiens britanniques, pas tant par esprit de chauvinisme que, en raison de l'admiration que ces auteurs vouent au génie de VERGENNES. Lire en ce sens, l'analyse du Professeur Marie DONAGHY, « *The Maréchal De Castries and the Anglo-French Commercial Negotiations of 1786–1787* », in *The Historical Journal*, Cambridge University Press, 1979, Vol. 22, pp. 295-312. Dans son commentaire de l'ouvrage de Jeremy J. WHITEMAN, *Reform, Revolution and French Global Policy*, le Professeur Jeff HORN se montre moins acerbe : « MONTMORIN (...) emerges as a significant policy-maker rather than a caretaker » (in *H-France Review*, Vol. 4, March 2004, n° 29, publié sur le site Internet de la revue : <http://www.h-france.net/vol4reviews/horn3.html>). Le bilan de l'action de MONTMORIN reste dans l'ensemble particulièrement négatif pour le Professeur Orville T. MURPHY. Il attribue, aux défaites militaires et diplomatiques qui ont émaillé le règne de Louis XVI, l'érosion de l'autorité du Roi Louis XVI et plus globalement l'éclipse de la France du concert européen. (in *The Diplomatic Retreat of France and Public Opinion on the Eve, of the French Revolution 1783-1789*, The Catholic University of America Press, Washington DC, 1998, 193 p.).

of the machine »⁶⁸¹ et plus généralement, « *the heroic story of industrialization* » de la Grande-Bretagne⁶⁸². La France, à l'inverse, affronte une vague de chômage, de faillites et d'appauvrissements sans précédent. En octobre 1787, elle est au bord de la banqueroute. C'est le moment que choisi le Congrès américain pour signifier au ministre MONTMORIN sa neutralité dans l'éventualité d'une guerre franco-anglaise⁶⁸³. Le ministre endosse, alors, la responsabilité de ce que l'historien Orville T. MURPHY considère comme « l'une des plus grandes tragédies diplomatiques de la fin de l'Ancien Régime »⁶⁸⁴. Mais, hélas pour le ministre, ses malheurs diplomatiques sont loin d'être finis. Le gouvernement britannique a la rancune tenace. La crise politique qui secoue le gouvernement hollandais, en 1787, lui offre une énième opportunité d'humilier et d'isoler sa rivale française sur la scène européenne. C'est également l'occasion pour le comte de MONTMORIN de saborder un peu plus l'ambitieux système d'alliances mis en place par son prédécesseur.

305. Entre 1780 et 1787, la « Révolution batave » embrase les Provinces-Unies. Elle est menée sous l'impulsion des membres des instances dirigeantes municipales et provinciales hollandaises qui se font appelés « Patriotes ». Ils luttent contre le principe de la concentration des pouvoirs entre les mains du Stathouder Guillaume V d'Orange, qu'ils jugent attentatoire aux principes républicains énoncés par le traité d'Utrecht de 1579. Appuyés par l'élite intellectuelle bourgeoise, les « Patriotes » hollandais obtiennent le renvoi du Stathouder. En 1787, la Prusse riposte et dépêche des premières troupes en vue de le rétablir à la tête des Provinces -Unies. Elle est soutenue dans son action par la Grande-Bretagne. Respectueux de l'alliance stratégique que VERGENNES avait conclue au début de la « Révolution batave » avec les Provinces-Unies, le comte de MONTMORIN promet aux « Patriotes » le soutien d'un corps d'armée de 20 000 hommes⁶⁸⁵. Mais, lorsque le ministre apprend que les troupes britanniques se rapprochent de Berlin, il prend peur et fait volte-face⁶⁸⁶. L'insuccès d'une mission de conciliation auprès de Frédéric-Guillaume II de Prusse, le conforte dans sa décision de revenir sur l'aide promise à ses alliés. Il s'attire les foudres des militaires français, dont les maréchaux de France De CASTRIES et De SÉGUR⁶⁸⁷. Mais fait exceptionnel, la

⁶⁸¹ HORN (J.), « *Machine-breaking in England and France during the Age of Revolution* », in *Labour/Travail*, Spring 2005, n° 55, Disponible sur le site Internet de la Revue *Labour*: <http://www.historycooperative.org/journals/llt/55/horn.html>.

⁶⁸² HORN (J.), « *Machine-breaking in England and France during the Age of Revolution* », *Ibid.*

⁶⁸³ Selon l'historien Jacques de SAINT-VICTOR, cette information figurerait dans une lettre en date du 31 octobre 1787 (in « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 199).

⁶⁸⁴ *The Diplomatic Retreat of France and Public Opinion on the Eve, of the French Revolution 1783-1789*, *Op. cit.*, p. 168.

⁶⁸⁵ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 62.

⁶⁸⁶ SAINT-VICTOR (J. de.), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 199.

⁶⁸⁷ Issus tous d'eux de la noblesse, ils se lancèrent dans la carrière militaire avec un certain brio sous Louis XVI. Leur loyauté envers la royauté ne les empêcha pas de ressentir des affinités pour l'idéologie révolutionnaire.

Reine Marie-Antoinette qui ne l'apprécie guère lui apporte son soutien⁶⁸⁸, suivie de l'ensemble des ministres. A juste titre : avec une économie au plus mal, le pays n'a pas les moyens de se lancer dans un conflit interminable. La décision de retrait de MONTMORIN s'impose au détriment des intérêts bataves. N'ayant plus à craindre l'ouverture d'un front français, la Prusse balaie les « Patriotes » hollandais. Elle obtient leur capitulation en octobre 1787 tandis que l'Angleterre savoure sa nouvelle victoire sur Louis XVI. Le traité d'Eden-Rayneval lui avait permis, en effet, de neutraliser le nerf des guerres françaises; avec la crise hollandaise, elle met diplomatiquement le pays à l'index de l'Europe. « La France, en l'espace de quelques jours, a perdu le fruit de quinze ans d'efforts et jusqu'à cette existence politique qui en imposait aux cabinets d'Europe » commente, ainsi, le marquis de SÉGUR⁶⁸⁹. L'empereur Joseph II surenchérit : « La France vient de tomber, je doute qu'elle se relève »⁶⁹⁰.

306. Ces déconvenues successives ouvrent une ère d'incertitudes pour le ministre MONTMORIN. On dit sa révocation éminente. Les noms de duc de GUINES⁶⁹¹ et de SAINT-PRIEST⁶⁹² circulent d'autant plus que l'on prophétise, déjà, l'échec de son projet de quadruple alliance⁶⁹³. Et même si, en pratique, l'ingérence de la Reine Marie-Antoinette dans la politique extérieure le confine de plus en plus dans le « rôle de premier commis intelligent »⁶⁹⁴ plutôt que dans celui de ministre, Louis XVI finit par lui renouveler sa confiance et le charge de mener à son terme l'ambitieux projet dans lequel la France s'était lancée deux siècles plus tôt : devenir l'arbitre de l'Europe⁶⁹⁵. Des premiers accords conclus, sous le ministère de VERGENNES, lui conféraient déjà l'appui de la Suède, de la Pologne et de la Turquie⁶⁹⁶. Mais, MONTMORIN n'a d'yeux que pour la Russie de Catherine II⁶⁹⁷. Il

Charles de la CROIX DE CASTRIES y fut familiarisé par son précepteur, le diplomate François BARBE-MARBOIS. Quant au marquis Joseph Alexandre de SEGUR, il embrassera, en 1789, la carrière de député.

⁶⁸⁸ Il est de notoriété que la Reine Marie-Antoinette n'a jamais apprécié le comte de MONTMORIN. On a pu lire, notamment dans une lettre du 6 janvier 1789 du comte de MERCY-ARGENTEAU, ambassadeur de France à Vienne, adressée à l'Empereur Joseph II, que la Reine a accordé sa protection au comte de SAINT-PRIEST, de sorte que « si un jour ou l'autre le comte de MONTMORIN quittait sa place, il y a toute vraisemblance qu'il y serait remplacé par le comte de SAINT-PRIEST » (Annexe I, texte 16).

⁶⁸⁹ Cité in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, pp. 199-200.

⁶⁹⁰ Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 61. Précisons que le traité du 15 janvier 1788 qui entérine l'alliance des Provinces-Unies, de l'Angleterre et de la Prusse donnera raison à l'Empereur.

⁶⁹¹ *Ibid.*

⁶⁹² MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 55-56.

⁶⁹³ SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 200.

⁶⁹⁴ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 61.

⁶⁹⁵ *Ibid.*

⁶⁹⁶ Lire sur ce point, les échanges diplomatiques entre le gouvernement autrichien et son ambassadeur à Versailles reproduits en Annexe I : notamment, la lettre du chancelier KAUNITZ au comte de MERCY, du 7 février 1788 (document 12) ; la lettre de l'empereur Joseph II au comte de MERCY, du 4 août 1788 (document 14) ; la lettre du chancelier KAUNITZ à MERCY du 27 août 1788 (document 15). L'Autriche a tout intérêt à voir échouer ce projet de quadruple alliance qui aurait pour effet d'atténuer l'influence que le « rôle pitoyable » de la Cour de Versailles et l'absence d'un « enragé à la tête des Affaires étrangères » (*in* lettre susmentionnée du

est, même, prêt à lui sacrifier les alliances existantes. De nouveau, la France paiera cher cette énième erreur de stratégie.

307. Dans le cadre d'un conflit ouvert entre la Russie et la Turquie, en août 1787, le ministre français des Affaires étrangères confie au maréchal de France, le marquis de SEGUR, qu'il souhaite conclure une alliance politique avec Saint-Pétersbourg, « même aux dépens des Turcs si cela devenait nécessaire »⁶⁹⁸. Son projet est entériné par Louis XVI en février 1788, au grand dam de l'Autriche⁶⁹⁹. Le chancelier KAUNITZ informe aussitôt son ambassadeur en poste à Paris, le comte de MERCY-ARGENTEAU, du désagrément que lui cause la politique étrangère de MONTMORIN. Il se demande s'il ne faut pas voir dans l'obsession française « un leurre » diplomatique. Il se ravise, toutefois, estimant le stratagème « presque trop fin, pour être du pauvre petit comte de MONTMORIN »⁷⁰⁰. L'ironie masque à peine la menace. Versailles en prend acte et demande au comte de MONTMORIN de ne pas pousser plus loin les négociations avec Catherine II. Le ministre obtempère mais, pour ne pas froisser la tsarine, il prétexte le 19 mars 1789 la tenue des États généraux. Peine perdue⁷⁰¹. Cet énième échec de MONTMORIN fait le bonheur de Londres qui « a habilement compris, de son côté, combien la révolution diplomatique [du ministre] peut fragiliser la position française »⁷⁰². Le projet de quadruple alliance de la France lui offre une dernière opportunité d'affaiblir durablement sa rivale en jetant le discrédit sur sa diplomatie.

308. A cette fin, la Grande-Bretagne se rapproche de Gustave III. Le roi de Suède est alors en froid avec la Russie. Avec le soutien de l'Allemagne, Londres lui propose de lancer ses troupes à l'assaut de Saint-Pétersbourg. Son idée est simple : la Suède étant l'alliée traditionnelle de la France, cette dernière se retrouvera prise en tenailles entre le soutien qu'elle doit à Gustave III et son désir de conserver de bonnes relations avec la Russie. D'une manière ou d'une autre, Louis XVI devra désavouer l'un des souverains. Soucieuse de ne pas arriver à cette extrémité, la diplomatie française se mobilise. Par la voix du marquis de PONS, ministre en poste à Stockholm, MONTMORIN informe Gustave III de la détérioration probable des relations franco-suédoises en cas de guerre avec la Russie. La fin de non-recevoir que lui adresse le monarque en juillet 1788 témoigne de l'état d'impuissance

chancelier KAUNITZ en date du 7 février 1788) lui ont conféré sur les orientations de la politique étrangère de la France.

⁶⁹⁷ Ce rapprochement avait été l'une des priorités de VERGENNES. En janvier 1787, soit quelques mois avant sa mort, il avait obtenu la conclusion d'un traité commercial entre Versailles et Saint-Pétersbourg.

⁶⁹⁸ Cité in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 200.

⁶⁹⁹ Voir « la lettre du chancelier autrichien KAUNITZ à MERCY », reproduite en Annexe I (document 15).

⁷⁰⁰ Cité in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 200.

⁷⁰¹ *Ibid.*

⁷⁰² *Ibid.*

politique de la France à laquelle la stratégie de sape anglaise l'a réduit progressivement⁷⁰³. En guise de sanction, MONTMORIN suspend l'application du traité défensif franco-suédois de 1784, mais propose, malgré tout, ses « bons offices » au Royaume de Suède. Sa manœuvre ne suffit pas à atténuer le mouvement de réprobation suscité, à l'échelle internationale, par ce nouveau revirement. En déshonorant par son inconstance la France, le comte de MONTMORIN a renié sa fonction première, celle qui fondait jusqu'alors la prééminence de sa charge au sein du gouvernement monarchique et sa légitimité auprès des Cours étrangères. De fait, lorsque le Secrétaire d'État se présente devant les États Généraux au début de l'année 1789 pour rendre compte de la gestion de son ministère, la « superexcellence » de sa charge⁷⁰⁴ est définitivement reléguée à l'état de mythe tant le bilan des relations diplomatiques de la France est catastrophique.

309. « La Hollande nous a échappé, reconnaît-il devant les représentants du peuple. Le Danemark appartient à la Russie. La Suède ne mérite plus notre confiance ; d'ailleurs, elle ne saurait être que d'une utilité très secondaire sur le continent. La Prusse s'est amalgamée avec l'Angleterre et est devenue notre ennemie. L'Empire n'est qu'un composé de pièces sans rapports ; d'ailleurs, ses principaux membres sont liés avec la Prusse. Il ne reste donc que l'empire de Russie et c'est son alliance que nous avons recherchée. »⁷⁰⁵ Le ministre tente maladroitement d'atténuer l'impact de ses échecs. Le délitement du système d'alliances hérité du comte de VERGENNES procéderait, selon lui, d'une logique de rationalisation. Il se serait efforcé de recentrer le pays autour des appuis les plus fiables et les plus rentables au plan diplomatique. Malgré tout, le manque de réalisme du ministre lui attire les foudres du député MIRABEAU: « [l]orsqu'en 1787, l'Angleterre était sans alliée, nous lui avons ravi l'Amérique. L'Espagne nous suivait, insiste t-il, nous gouvernions la Hollande ; la Prusse nous recherchait, nous étions arbitres entre la Russie et la Porte, l'union existait avec Vienne. Nous régions en Europe, sa balance politique était en nos mains. Notre règne n'a pas été long. La Prusse et l'Angleterre nous ont enlevé le sceptre. (...) Nous n'avons pas secouru la

⁷⁰³ Cette impuissance est relevée par le chancelier KAUNITZ, dans une lettre du 4 février 1789 adressée au comte de MERCY. Il y décrit le gouvernement [français] comme dépourvu « d'une ombre d'énergie et de dignité ». « Dans le fait, précise t-il, il se retrouve sans armée, sans argent et sans crédit » (*In Correspondance secrète du comte de MERCY-AGRENTEAU avec l'Empereur Joseph II et le Prince de KAUNITZ*, Publiée par le Chevalier Alfred d'ARNETH et Jules FLAMMERMONT, Tome II, Imprimerie Nationale, Paris, 1891, p. 221).

⁷⁰⁴ Cette formule est emprunté au marquis d'ARGENSON, secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Louis XV de 1744 à 1747 : « Voici la superexcellence de ma charge de ministre des Affaires étrangères sur les autres départements, disait-il. Je leur dis : Vous, vous conservez l'argent, vous la marine, vous les troupes, et moi la réputation de l'État, surtout sa réputation de probité et de bonne foi. En agissant ainsi, tout ira bien. Et, s'il est vrai que ce soit le défaut de notre Gouvernement que chacun tire à soi, ne prêchant que pour sa charge, et que sous un roi de médiocre sollicitude ce défaut puisse avoir ses dangers, je ferai comme les autres, je tirerai à ma plus grande et plus belle réputation, avec quoi je me passerai de tout le reste, troupes, vaisseaux royaux et même argent pour les affaires du dehors » [Cité in Frédéric MASSON (*Op. cit.*, p. 3)].

⁷⁰⁵ Cité in SAINT-VICTOR (J. de), « MONTMORIN SAINT-HEREM », *Op. cit.*, p. 201.

Hollande, nous n'avons pas menacé les Turcs, nous avons perdu toute autorité à La Haye et à Constantinople, la Suède devenue méfiante s'est jetée vers l'Angleterre, la Prusse, l'Empire, la Suède, la Turquie, la Hollande, la Pologne. Le projet de quadruple alliance imaginé pour la combattre est abandonné. Nous avons perdu nos anciens amis, aigri Vienne et Pétersbourg. Nous demeurons isolés, l'Espagne nous reste, l'Angleterre fait tout pour nous l'enlever »⁷⁰⁶. Seule l'Autriche concède, encore, une peu de bonne volonté au ministre français des Affaires étrangères⁷⁰⁷. Et pour cause, à l'image de l'Angleterre elle a su tourner l'incompétence du ministre à son avantage. En l'absence d'un « enragé aux Affaires étrangères »⁷⁰⁸, le chancelier autrichien KAUNITZ se targue, ni plus ni moins, de pouvoir influencer sur le cours de la politique extérieure de la France⁷⁰⁹. Forte de l'hostilité manifeste qu'elle voue à la Maison des HABSOURG, pour quelles raisons l'Assemblée a-t-elle maintenu à son poste celui qui a mieux servi les intérêts de l'Angleterre et de l'Autriche réunies que ceux de la France ? Pire, MONTMORIN se présentant comme l'ultime dépositaire de la tradition monarchique, n'est-il pas contradictoire de lui confier la responsabilité de propager l'idéologie démocratique à l'étranger ? Fait encore plus étrange, en 1789, c'est Louis XVI qui est hostile à son rappel et non les députés⁷¹⁰ ! Un élément de réponse transparait dans une prédiction faite par MIRABEAU, peu de temps avant la première nomination de MONTMORIN : « Il y a longtemps que j'ai dit que les affaires de la France iroient mal aussi longtemps que le ministre des Affaires étrangères y seroit le ministre principal. »⁷¹¹ Dans l'optique du futur « Orateur du peuple », il faut se méfier de la personnalité du titulaire et non de la fonction. En susbtance, il préfigure l'esprit pragmatique de 1789.

⁷⁰⁶ *Ibid.*

⁷⁰⁷ Lire en ce sens la lettre du comte de MERCY au chancelier KAUNITZ, en date du 6 janvier 1789, reproduite in *Correspondance secrète du comte de MERCY-ARGENTEAU avec l'Empereur Joseph II et le Prince de KAUNITZ*, Publiée par le Chevalier Alfred d'ARNETH et Jules FLAMMERMONT, Tome II, Imprimerie Nationale, Paris, 1891, p. 220. Nous avons reproduit en Annexe I, celle plus complète que l'ambassadeur autrichien adresse, le même jour, à l'Empereur Joseph II (texte 16).

⁷⁰⁸ In « Lettre du chancelier autrichien KAUNITZ au comte MERCY-ARGENTEAU du 7 février 1788 » (reproduite en Annexe I, texte 12).

⁷⁰⁹ Le mépris que le chancelier KAUNITZ éprouve à l'égard du ministre de Louis XVI se dispute à l'orgueil de la maîtrise des rênes de la diplomatie française. En témoigne l'extrait de cette lettre qu'il adresse à son ambassadeur à Versailles, le comte de MERCY : « (...) Comme le cabinet de Versailles m'a fait l'honneur de me demander mon avis, je n'ai pas hésité à m'expliquer avec franchise, la plus parfaite impartialité, et ainsi que je l'eusse fait, si je m'étais trouvé être du conseil du roi. Je crois de bonne foi mes observations sans réplique, tandis que celles du comte de MONTMORIN se sont trouvées, à mon avis, pitoyables et des hérésies politiques jusqu'à l'absurdité. Je ne sais comment il trouvera les miennes, mais ce que je sais bien, c'est que cela m'est fort indifférent, et que ce ne sera que tant pis pour eux s'ils ne raisonnent pas aussi raisonnablement que moi sur l'objet dont il s'agit (...)» (cette missive en date du 27 août 1788 est reproduite dans son intégralité en Annexe I, texte 15).

⁷¹⁰ Suite à un coup d'état survenu le 11 juillet 1789, les Affaires étrangères vont être dirigées par le duc de la VAUGUYON durant une courte période (13 juillet au 16 juillet 1789). Entre temps, MONTMORIN se sera compromis aux yeux de Louis XVI en tentant entre mai 1789 et juillet 1789 de jouer un rôle lors des états généraux. Il se déclare, à cette époque, partisan d'une monarchie à l'anglaise.

⁷¹¹ MIRABEAU (H.G. de), *Lettres à un de ses amis en Allemagne (Jacques MAUVILLON)*, Brunswick, 1792, « Lettre du 17 janvier 1787 ».

310. Il est, en effet, remarquable que pour illustrer la figure monarchique du ministre des Affaires étrangères, les premières éditions du *Moniteur* – volumineux recueil de textes politiques et historiques de l'époque révolutionnaire – aient choisi la pratique de VERGENNES et non celle du dernier ministre des Affaires étrangères de Louis XVI⁷¹². Les termes laudateurs y côtoient, toutefois, les plus vives critiques : on encense son action diplomatique aux côtés des révolutionnaires américains⁷¹³, on souligne le brio de son « système politique » dirigé contre les Anglais⁷¹⁴, la Hollande⁷¹⁵ et la Prusse⁷¹⁶. Mais, on ne manque pas, également, d'insister sur le « défaut de sincérité » de l'homme⁷¹⁷. Au final, la posture ambiguë que les révolutionnaires adoptent à l'égard de la pratique des deux derniers secrétaires d'État aux Affaires étrangères de Louis XVI permet d'atténuer le caractère anecdotique des conditions de survie de la fonction de ministre des Affaires étrangères.

311. Procédant d'une démarche déductive, l'évocation des dernières années de la diplomatie monarchique a mis en relief le critère immédiat de sa permanence à l'issue de l'Ancien Régime: la servilité du titulaire. Elle est supposée garantir l'innocuité de sa fonction à l'égard de l'objectif de propagande idéologique. Mais, compte tenu de l'abolition du régime des privilèges, elle ne saurait traduire la permanence d'un lien de vassalité. Simplement, à partir de 1789, la dimension apolitique qui est attachée à la charge de ministre des Relations extérieures et que l'on a précédemment déduite de la diplomatie personnelle du Monarque absolu, favorise opportunément la disjonction du lien d'autorité entre le titulaire de la charge et le Pouvoir royal.

312. On rappelle que sous la monarchie absolue, la charge de secrétaire d'État présente un caractère public. Pour autant, ce dernier ne confère aucun pouvoir décisionnel autonome à son

⁷¹² Le premier volume du journal *Le Moniteur* a été publié le 24 novembre 1789. L'évocation du ministère de VERGENNES est insérée dans son « Introduction historique contenant un abrégé des anciens états-généraux, des assemblées des notables et des principaux événements qui ont amené la Révolution » [*in Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (Mai 1789-Novembre 1799)*, *Op. cit.*, pp. 119-129].

⁷¹³ De manière assez paradoxale on y dépeint ce serviteur de la monarchie absolue comme un artisan de la démocratie américaine : « Jamais négociation ne fut menée avec plus d'art, y lit-on. La force secondait l'habileté. Lorsque l'habileté s'épuisait, la ruse venait à son secours ; et, quels que fussent les moyens, le succès les couronnait. La mère-patrie humiliée et désolée vit ses filles rebelles se réfugier dans le sein protecteur de la France, où se consumma l'affranchissement de tout esclavage et de toute domination. Les guerres les plus sagement combinées, les victoires les plus glorieuses n'ont pas eu des résultats aussi essentiels. Le principal moteur de ces grandes opérations a droit à la reconnaissance de son pays comme à la haine éternelle de l'Angleterre » (*Op. cit.*, p. 122).

⁷¹⁴ *Op. cit.*, pp. 122-123.

⁷¹⁵ *Op. cit.*, p. 123.

⁷¹⁶ *Op. cit.*, p. 124.

⁷¹⁷ *Op. cit.*, 125.

titulaire, y compris dans la gestion des services internes de son ministère⁷¹⁸. De fait, la question de substituer un « ministre citoyen » à un « ministre royaliste » en matière d’Affaires étrangères – ou dans tout autre département – ne présente pas de grande pertinence pour les révolutionnaires, dès lors que l’usage dénie au titulaire du poste toute représentativité politique. En d’autres termes, il n’y aurait aucune contradiction dans le fait d’employer un instrument du pouvoir monarchique pour mettre en œuvre les intérêts de la Nation à partir du moment où la gouvernance s’assure de la transposition fidèle des messages politiques qu’elle adresse aux États. Mais si l’on admet finalement que la désignation d’un ministre représentatif des coutumes de la monarchie absolue ne constitue pas un hiatus idéologique, pourquoi avoir choisi MONTMORIN ? Pour quelle(s) raison(s) ne pas avoir nommé un ministre compétent, ou à tout le moins sans réputation ternie ? La réponse à cette dernière question identifierait bien un point de rupture avec la pratique ancienne. Elle présenterait une certaine cohérence avec l’idéologie révolutionnaire. Elle consisterait à considérer le ministre, non plus, comme le représentant de la personne du Roi mais comme celui d’un pouvoir désincarné et exercé collectivement : la Nation. Même s’il ne suscite que mépris et railleries, en 1789, MONTMORIN jouit d’une visibilité certaine sur la scène diplomatique européenne. Il ne pourra que plus facilement propager les bienfaits de l’idéologie révolutionnaire sur une scène politique internationale qui lui est majoritairement réfractaire.

313. L’Europe de la fin du XVIII^{ème} siècle est dominée, en effet, par de puissantes monarchies avec lesquelles la France entretient des relations plus ou moins cordiales. Or, l’emprisonnement de la famille royale n’a fait qu’accentuer les tensions diplomatiques précédemment évoquées. De fait, c’est un regard mi-méfiant, mi-hostile qu’elles jettent sur la Révolution. Il n’est, pas donc, dans l’intérêt de l’Assemblée de bouleverser leurs habitudes. Mais, il n’est pas non plus dans l’intérêt du nouveau régime de permettre à Louis XVI de converser directement avec de puissants alliés. L’Autriche, notamment, ne demanderait pas mieux que d’aider la famille royale à remonter sur le trône. Avec un pied à la Cour et un autre aux états-généraux, le comte de MONTMORIN se présente comme un intermédiaire idéal. Ses échecs passés importent peu, car dans l’attente d’une définition constitutionnelle des pouvoirs internationaux du Roi, la nouvelle gouvernance a besoin plus d’une *fonction* que d’un *homme* pour mettre en forme sa diplomatie ! Elle doit d’abord stabiliser l’assise de sa

⁷¹⁸ Le monopole reconnu au Roi dans la gestion des affaires de l’État lui confère un droit d’action et de contrôle dans la gestion des différents départements. De fait, nous avons vu en l’autonomie reconnue au secrétaire d’État aux Affaires étrangères, en 1626, les prémices de la fonction administrative qui sera la sienne sous les régimes parlementaires modernes. Toutefois, nous avons également insisté sur la relativité du monopole de gestion du ministre dans la mesure où le Roi demeure encore étroitement associé à la gestion interne du département, notamment, à l’occasion de la nomination des premiers commis ou encore dans le cadre de l’attribution de privilèges aux agents diplomatiques (Voir *supra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II-§. 1).

politique intérieure avant de pouvoir escompter réinvestir le champ européen⁷¹⁹. Cette situation de crise n'est pas sans rappeler le contexte qui a présidé à l'institutionnalisation de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, sous le règne d'Henri III, à cette nuance près que ce n'est plus la défense de la Couronne qui est en jeu mais la permanence du Roi au sein des institutions nouvelles. Le pragmatisme révolutionnaire lie intimement son sort à celui du ministre et plus exactement, le fait dépendre de sa capacité à transcender les antagonismes politiques suscités par la répartition des pouvoirs internationaux entre l'Exécutif et l'Assemblée.

314. De manière générale, la détérioration des relations de la France avec ses puissantes voisines a incité les révolutionnaires à tempérer l' « Esprit du siècle » en matière de politique étrangère. Cette stratégie de conciliation les amène à articuler la gestion de la politique étrangère autour de deux objectifs en apparence contradictoire : pour garantir la pérennisation des alliances conclues sous l'Ancien Régime – et partant, assurer la continuité des relations internationales de la France nouvelle – ils conservent à Louis XVI son *autorité politique en matière internationale* ; mais dans l'intérêt de la nation, l'Assemblée introduit un mécanisme tout à fait novateur en matière de politique diplomatique : le contrôle de l'exercice des *pouvoirs de guerre et de paix* de l'Exécutif par les députés. Cependant, au lendemain de la prise de la Bastille, la nature et l'étendue de ce contrôle demeurent, encore indéterminées : sera-t-il d'ordre politique ? Informatif ? La réponse à ces questions nécessite une clarification préalable du statut constitutionnel des différents acteurs politiques.

315. Si la qualité de « gouvernants représentants » – pour reprendre une formule du Professeur Léon DUGUIT⁷²⁰ – ne fait pas de doutes au regard du rôle directeur que s'assigne

⁷¹⁹ On pense en particulier à celles menées pour mettre fin au conflit mettant en cause l'Autriche, la Russie et la Turquie, soit à la fois des alliés et des ennemis stratégiques de la France monarchique. Ces puissances belligérantes parviendront à un règlement en 1791-1792. On pense également au conflit du Brabant qui s'est déroulé dans les enclaves autrichiennes des Pays-Bas, à partir de 1787 et qui aboutira à la création éphémère des États belges unis en 1790. La révolution brabançonne, appelée parfois « contre-révolution », ne peut être considérée comme une source d'inspiration de la Révolution française de 1789, puisqu'elle s'est affirmée contre des mesures libérales et laïques prises par l'Empereur autrichien Joseph II.

⁷²⁰ A l'instar des « gouvernants primaires », les « gouvernants par représentation, précise le juriste, ne sont [pas] titulaires d'un droit subjectif de puissance ; ils n'ont point la propriété de ce droit particulier, qu'on qualifie encore de souveraineté. Ils ne sont pas davantage les mandataires de la nation-personne, qui serait titulaire de la souveraineté. On ne peut non plus voir en eux les organes d'une personne une et collective, l'État » [(DUGUIT (L.), *L'État, les gouvernants et les agents*, Éd. Albert, 1903, p. 361]. « Quels qu'ils soient, affirme-t-il, ils n'ont (...) qu'un pouvoir objectif, pouvoir d'une volonté individuelle, et toutes les règles du droit positif relatives aux gouvernants doivent reposer sur ces deux idées : il n'y a d'autre volonté politique que la volonté individuelle des gouvernants ; cette volonté individuelle des gouvernants est investie d'un pouvoir objectif, qui doit être réglementé et sanctionné par le droit. » (*Op. cit.*, pp. 361-362). L'existence de « gouvernants par représentation » procède, selon Léon DUGUIT, de l'institutionnalisation de l'« État moderne » (*Op. cit.*, p. 362). De ce point de vue, son analyse conforte, au plan conceptuel, notre découpage chronologique faisant de la Révolution de 1789, le point de départ de la modernisation de la fonction monarchique de ministre des Affaires étrangères.