

La politisation de la fonction de ministre des Affaires étrangères à l'épreuve des pratiques diplomatiques constitutionnelles et internationales du XIX^{ème} siècle

593. Appelé au trône le 6 avril 1814, après que le tsar Alexandre I^{er} ait contraint l'Empereur Napoléon à abdiquer, Louis-Stanislas-Xavier de BOURBON écarte sans peine la constitution sommaire que le Sénat vient d'adopter à la hâte pour lui substituer la charte « octroyée » par laquelle il organise en droit sa prééminence sur la scène politique intérieure comme extérieure. Lorsque le 3 mai, le « roi des Français » rentre à Paris, il se sait, en effet, en position de force. Soutenu par la majorité de la droite parlementaire – qui est alors noyauté par les ultras – il trouve aux « Affaires étrangères » des alliés fidèles en la personne de TALLEYRAND et de ses « créatures ».

594. De la base au sommet, le Département est plus que jamais désireux de rompre avec la politique dirigiste et belligérante de Napoléon. Ainsi, le vide diplomatique que les guerres impériales ont suscité au sein des services extérieurs sert idéalement de prétexte au retour des hommes de la Carrière au sein du ministère. Les retombées politiques de cette initiative sont doublement appréciables pour le roi : non content de remettre l'instrumentalisation de sa politique extérieure entre les mains de partisans royalistes, il se concilie les bonnes grâces des cours européennes qui n'apprécient guère l'orientation parlementaire de la France monarchique¹⁴⁴⁸. Mais au-delà de ces considérations partisanses, le chef de l'État se pose plus

¹⁴⁴⁸ Si Louis XVIII parviendra à faire bonne figure auprès des principales monarchies européennes – en grande partie, grâce à une pratique parlementaire timorée jusqu'en 1830 et à l'unité exécutive que le souverain aura su maintenir autour de sa personne – il en ira différemment de Louis-Philippe. Les souverains étrangers lui pardonneront difficilement d'avoir étendu constitutionnellement la liberté d'action des Chambres, en droit et en fait [En ce sens lire le témoignage du dernier ministre des Affaires étrangères de Louis-Philippe, livré par François GUIZOT dans ses *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome IV, Éd. Michel Lévy Frères, 1861, pp. 19-20 ; pp. 26-27]. Ainsi, en est-il du Tsar Nicolas I^{er} qui, pour marquer le mépris que lui inspire le duc d'Orléans, refusera de le désigner par le « Monsieur mon frère » traditionnel entre souverains de l'époque. En 1841, le tsar finit par rappeler son chef de mission en poste à Paris. Par réciprocité, la France rappelle son ambassadeur en poste à Saint-Petersbourg. Il faudra attendre la fin du règne de Nicolas I^{er} pour que les deux puissances rétablissent des relations diplomatiques [In BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, Op. cit., p. 574]. Dans une mesure moindre, les HABSBOURG et leur célèbre ambassadeur le Prince METTERNICH s'opposent à l'union de Louis-Philippe avec une archiduchesse viennoise (*Ibid.*). Si le moins hostile des souverains européens de l'époque, le roi de Prusse Frédéric-Guillaume III soutiendra, en 1809, le mariage du prince royal français avec une princesse alliée de sa famille, il en ira autrement de son fils Frédéric-Guillaume IV, à la succession de son père (*Ibid.*). La haine qu'il voue à Louis-Philippe est partagée par le souverain britannique Guillaume IV, qui n'hésite pas à traiter le roi des Français d'« infamous scoundrel » [ZIEGLER (Ph.), *King William IV*, Collins, London, 1971, p. 161]. Imperturbable, le duc d'Orléans considère avec un certain humour ces marques d'hostilités : « Il y a deux choses que les rois de

que jamais en « garant » de la pérennisation de ses relations avec l'étranger. La dimension sécuritaire attachée à son pouvoir de commandement lui donne une légitimité suffisante aux yeux du peuple, mais aussi de ses propres ministres¹⁴⁴⁹, pour canaliser – à défaut de contrer – les velléités des Chambres de participer plus étroitement à l'action diplomatique. Les dirigeants successifs vont, ainsi, s'appuyer sur la prééminence institutionnelle que leur reconnaissent les textes et l'opinion publique pour reconduire et consolider, sous les régimes parlementaires, le monopole du Pouvoir exécutif dans la conduite de la politique étrangère. Concrétisée, en droit, par la détention exclusive du pouvoir de représentation étatique, la primauté du chef de l'État est loin, toutefois, d'avoir une portée absolue au regard des pratiques diplomatiques interne et internationale.

595. Comme il a été apprécié sous l'Ancien Régime et les régimes bonapartistes, la présence d'un pouvoir fort aux commandes de l'État favorise généralement une diplomatie personnelle. Mais, si il est vrai que la politique extérieure des premiers régimes parlementaires s'inspire beaucoup des schémas centralisateurs et hiérarchisés mis en place à partir du règne louis-quatorzien (**Paragraphe 1**), elle s'en démarque, également, en tant que la parlementarisation du régime aménagerait une marge d'autonomie au profit du ministre des Affaires étrangères, fût-elle encore résiduelle et informelle. Toutefois, en raison de sa primitivité et des incertitudes constitutionnelles qui accompagnent sa retranscription entre 1814 et 1875, la tradition démocratique sous-tendue par la problématique de la responsabilité du ministre devant les Chambres ne suffit pas à elle seule à contrebalancer la définition restrictive de son rôle diplomatique. On aboutirait, donc, à un constat mitigé si le développement de la diplomatie des congrès au début du XIX^{ème} siècle n'avait offert au ministre des Affaires étrangères les moyens de consolider son rôle de négociateur (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1. Une politisation enrayée par la prééminence du chef de l'État dans la conduite de la politique étrangère

l'Europe détestent, aurait-il dit. La France et moi, moi plus encore que la France » [LUCAS-LEBRETON (J.), *Louis-Philippe*, Fayard, 1938, p. 450].

¹⁴⁴⁹ Sous la Seconde République, LAMARTINE semble avoir eu à cœur de fédérer l'Exécutif autour de l'idéal de paix que recherchait ardemment les Français au sortir de la Révolution de 1848 et ce, malgré les discours de gloire et de libération des peuples dont les abreuyaient la presse de l'époque. La diplomatie irénique qu'il entendait promouvoir à son arrivée aux Affaires étrangères procédait, ainsi, d'« une politique sage et conforme aux circonstances ». Elle « fut celle de la majorité du gouvernement, (...) celle de LAMARTINE, à qui ses collègues laissèrent une autorité absolue pour tout ce qui concernait les affaires étrangères, et qui la mit en pratique avec tout l'habileté d'un ancien diplomate en même temps qu'il la revêtait, dans son langage, de la forme la plus brillante (...) » [QUENTIN-FAUCHART (P.), *Lamartine et la politique étrangère de la Révolution de février (24 février – 24 juin 1848)*, Société d'Éditions et de Publications Félix Juven, Paris, 1907, pp. 39-40].

596. Dans la continuité des pratiques monarchiques et bonapartistes, le chef de l'État des premiers régimes parlementaires est la pierre angulaire du système diplomatique car, « il est le garant de la paix, pour les Français comme pour les étrangers »¹⁴⁵⁰. Après avoir garanti la survie de la fonction de ministre des Affaires étrangères sous la Révolution, la tradition constitutionnelle constitue, à partir de 1814, un frein à l'autonomisation de ses prérogatives diplomatiques sur la scène extérieure. En droit et en fait, elle l'enferme dans un rôle d'auxiliaire de l'Exécutif suprême.

597. De la première Restauration à l'Empire, en passant par la Monarchie de Juillet et la parenthèse républicaine de 1848, le pouvoir de représentation de l'État demeure formellement et politiquement concentré entre les mains de son chef. *A priori*, la fonction de ministre des Affaires étrangères se résume, alors, à celle qui est la sienne officiellement sous la V^{ème} République : celle d'un pourvoyeur d'actes du chef de l'Exécutif¹⁴⁵¹. Cependant, les velléités croissantes des Chambres d'être associées plus étroitement à la prise de décision en matière diplomatique vont amener, en pratique, le chef du Département à juxtaposer la défense traditionnelle des intérêts supérieurs de l'État avec la mission plus politisée de la défense du monopole du Pouvoir exécutif en matière diplomatique. De ce point de vue, la reconnaissance d'une sanction parlementaire de l'activité extérieure du Gouvernement s'analyserait comme une menace à la prééminence diplomatique du chef de l'État. Car, si les textes empêchent les Chambres d'attenter à sa visibilité politique sur la scène extérieure – en lui conservant l'exclusivité du pouvoir de représentation – ils ne garantissent pas pour autant formellement l'immunité aux actes qu'ils accomplissent et notamment, lorsque le contreseing du ministre des Affaires étrangères est requis. C'est là une faille du système constitutionnel normatif que les tenants du parlementarisme seraient tentés d'exploiter, officiellement au profit d'une plus grande transparence de l'action politique extérieure, officieusement à dessein de rétablir, en matière internationale, un équilibre des pouvoirs que la tradition constitutionnelle fait *naturellement* pencher en faveur de l'Exécutif. Mais, c'est sans compter d'une part, sur le charisme des dirigeants qui se sont succédés entre 1814 et 1875 à la tête de la France et d'autre part, sur le contexte géopolitique engendré par les guerres de conquêtes de Napoléon I^{er}.

¹⁴⁵⁰ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, Op. cit., p. 518.

¹⁴⁵¹ En ce sens, se reporter à l'analyse du décret n°53-192 du 14 mars 1953 relatif à la ratification et à la publication des engagements internationaux souscrits par la France, publié au *J.O.R.F.* du 15 mars 1953, p. 2436 (Voir Annexe I, texte 111)).

598. Par sa pratique expansionniste, l'Empereur a légué involontairement à la France du XIX^{ème} siècle, un héritage politique délicat à gérer en termes de relations diplomatiques. Il a, surtout, entouré durablement la fonction de chef d'État d'une aura sécuritaire qui, aux yeux du peuple, va justifier la résistance opposée par le chef de l'Exécutif à l'immixtion des Chambres dans la conduite de la politique étrangère. En termes de légitimité, qu'il soit monarque (A), président de la République (B) ou Empereur (C), le chef de l'État trouve dans son rôle de garant des intérêts intérieurs et extérieurs de la France un moyen de tempérer à son avantage la logique parlementaire dans laquelle s'inscrit la France du XIX^{ème} siècle. A tout le moins, lui permet-il de revendiquer, en matière d'Affaires étrangères, le principe d'un « domaine réservé » à l'Exécutif¹⁴⁵².

A) Une restauration monarchique propice à une conduite personnalisée de la politique étrangère

599. Quasi-similaires dans leurs soubassements constitutionnels, les deux monarchies constitutionnelles de 1814 et 1830 poussent l'analogie jusqu'à promouvoir une conduite personnalisée de la politique étrangère, à l'image de Louis XIV ou de Louis XV. Il n'y a en soi rien de surprenant lorsque l'on sait l'admiration que Louis XVIII et Louis-Philippe vouent à leurs illustres ancêtres. Mais, c'est oublié que pas plus la géopolitique que le jeu des alliances diplomatiques n'est figé par le temps. De fait, et à la différence de la pratique absolutiste, tant sous la Restauration (1) que sous la Monarchie de Juillet (2), les ambitions des monarques constitutionnels s'affirment souvent aux détriments des intérêts de la Nation.

1. La restauration de l'esprit de famille en matière diplomatique

¹⁴⁵² Par cette expression, empruntée pour la circonstance à M. Jean BAILLOU (*in Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 576), il faut entendre un domaine dans lequel l'initiative décisionnelle appartient exclusivement au chef de l'État ce qui favorise, en pratique, une gestion personnalisée de ce domaine. Ainsi, Louis-Philippe fut-il le premier chef de l'État de l'époque à revendiquer avec force l'existence d'un pré carré en matière d'Affaires étrangères (*Ibid*). Son discours est sur ce point sans équivoque : « Quand il s'agit de la sécurité nationale, je porte avec moi la responsabilité de la France » [Cité *in* LUCAS-DUBRETON (J.), *Op. cit.*, p. 380]. Cette revendication ne fut pas du goût de ses ministres des Affaires étrangères, et particulier de CASIMIR PERIER, du duc de BROGLIE et, dans une mesure moindre, de THIERS. Ainsi, le premier qui considérait le Roi comme « un bêta » [*In* REMUSAT (Ch. de), *Mémoires de ma vie*, Tome II, Présentés et annotés par Charles H. POUTAS, Plon, 1962, p. 562] accepta-t-il de traiter des affaires diplomatiques en Conseil des ministres mais non sans les avoir examinées au préalable ; le deuxième fut de loin, le moins coopératif : il refusa de communiquer directement au Roi les dépêches des ambassadeurs et, de manière générale, le tint consciencieusement à l'écart des activités extérieures ; quant au troisième, il profita du cumul de son portefeuille avec la fonction de président du Conseil (du 22 février au 6 septembre 1836 et du 1^{er} mars au 29 octobre 1840) pour tenter de contrebalancer l'influence politique de Louis-Philippe [En ce sens, lire BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 576-580]. Comme il sera vu plus loin, cette fronde ministérielle va pousser Louis-Philippe à renouer avec la diplomatie secrète chère à Louis XV afin de conserver un rôle influent auprès des puissances étrangères (Voir *infra*).

600. Selon l'historien Jean BAILLOU, « [l]es dispositions naturelles de Louis XVIII ne le dispos[ent] guère à faire un emploi très actif des larges pouvoirs que la Charte et la situation politique lui accord[ent] dans le domaine de la politique extérieure »¹⁴⁵³. De fait, à l'image de ses aïeux, le « roi des Français » est enclin à laisser gouverner ses ministres, du moins aussi longtemps qu'il leur accorde sa confiance¹⁴⁵⁴. Toutefois, sa haine de Napoléon le pousse à quelques coups d'éclat diplomatiques dès son arrivée au pouvoir. C'est ainsi qu'il refuse le versement de la dotation prévue par le traité de Fontainebleau du 11 avril 1814 alors même que le 30 mai, il s'était expressément engagé à le faire. De même, dépêche-t-il le charismatique TALLEYRAND à Vienne pour faire aboutir les projets de transferts de Napoléon de l'île d'Elbe aux Açores ou à Sainte-Hélène ; dans le même temps, il ordonne au consul de France nommé à Livourne d'espionner l'Empereur déchu¹⁴⁵⁵. Mais, ce qui marque le mieux le fossé entre l'action étrangère de Louis XVIII et l'opinion publique française, c'est sans doute l'esprit de famille qui domine les choix politiques du souverain.

601. Ainsi, lors du premier traité de Paris du 30 mai 1814, Louis XVIII répugne à conserver Annecy et Chambéry. Selon lui, ces territoires « appartiennent (...) au roi de Sardaigne, son beau-frère »¹⁴⁵⁶. Il fait d'ailleurs de la succession de ce dernier une affaire d'État. Louis XVIII en vient, notamment, à défendre les prétentions au trône de Sardaigne des princes de CARIGNAN avec lesquels, Victor-Emmanuel I^{er}, roi de Sardaigne, est en froid. Mais, ce dernier n'ayant pas d'héritier mâle, Louis XVIII craint que le royaume de Sardaigne ne soit confié au gendre de Victor-Emmanuel I^{er}, un archiduc autrichien¹⁴⁵⁷. Ce serait donner

¹⁴⁵³ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 517. La nature sceptique, voire désabusée, du souverain aurait favorisée en matière de politique étrangère, des prises de position libérales. Ainsi, au moment des

¹⁴⁵⁴ L'élément de confiance est à double tranchant dans le contexte d'une gestion personnalisée de l'État. Ainsi, n'est-il pas rare, sous Louis XVIII, de voir les décisions du ministre des Affaires étrangères court-circuitées par l'intervention de favoris. Ainsi, en fut-il du premier duc et prince de BLACAS qui profitant de l'absence de TALLEYRAND, s'employa maladroitement jusqu'en juillet 1815 à rapprocher la France de l'Espagne, à l'occasion de la tentative d'enlèvement du général MINA par le chargé d'affaires d'Espagne. Le manque d'assurance dont fit preuve le prince de BLACAS dans ses rapports avec Madrid n'a pas échappé à M. Jean BAILLOU. Il s'est appuyé, notamment, sur la correspondance du favori avec TALLEYRAND : « Les deux lettres que BLACAS envoie à ce dernier pendant le Congrès de Vienne sont prolixes, embarrassées, diffuses, rapporte l'historien. Les minutes en sont excessivement raturées. On n'y sent point la sûreté d'un favori qui gouverne le ministre » (*In Les Affaires diplomatiques et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 517). Louis XVIII ne renverra pas moins le diplomate espagnol désavoué par le prince de BLACAS. Plus explicite, sans doute, est la nomination, sous le gouvernement VILLELE-MONTMORENCY (14 décembre 1821), de l'obscur Antoine HERMAN au poste de directeur politique des Affaires étrangères. Elle s'expliquerait, selon l'historien Guillaume BERTIER de SAUVIGNY par l'intercession des « Chevaliers de la Foi », association qui aurait eu un rôle déterminant dans la décision prise en faveur de la guerre d'Espagne [En ce sens, lire, *Le comte Ferdinand de BERTIER (1782-1864) et l'énigme de la Congrégation*, Les Presses continentales, 1948, Paris, pp. 324-327].

¹⁴⁵⁵ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 509.

¹⁴⁵⁶ *Ibid.*

¹⁴⁵⁷ M.A.E., *Mémoires et documents, France*, Vol. 667, f° 3.

trop de puissance à l'une des plus farouches rivales de la France. Aussi, Louis XVIII charge-t-il à la délégation française au Congrès de Vienne de réconcilier en sous-main les CARIGNAN avec Victor-Emmanuel I^{er}. Cette initiative avortera sous l'impulsion de l'Empereur d'Autriche François I^{er} et du Prince de METTERNICH¹⁴⁵⁸. Unie à l'Angleterre, Vienne n'aura de cesse de contrecarrer le projet de Louis XVIII de restaurer le « Pacte de Famille ».

602. Le souverain français se présente, en effet, comme le « chef de la maison de BOURBON »¹⁴⁵⁹. En cette qualité, il se sent le devoir de défendre les intérêts des BOURBONS d'Espagne, de Naples et de Parme. Cependant, ces monarchies sont loin de le soutenir. Ainsi, en est-il du Roi d'Espagne, Ferdinand VIII, qui désireux de conserver une bonne entente avec l'Angleterre s'engage expressément à ne pas restaurer le « pacte de famille ». Les BOURBONS de Naples, pour leur part, conscients qu'ils doivent leur retour à la tête du royaume aux armées autrichiennes, signent le 12 juin 1815 un accord secret avec l'Autriche en vertu duquel ils lui concèdent un protectorat sur leur territoire. Quant à la famille de l'ancienne reine d'Étrurie qui avait collaboré avec les régimes bonapartistes, elle est assignée à résidence à Lucques en attendant que Parme soit libérée par la mort de l'ancienne impératrice Marie-Louise. C'est finalement le règlement du sort du royaume de Saxe lors du Congrès de Vienne qui va contraindre Louis XVIII à substituer à ses intérêts familiaux des revendications plus légitimiste¹⁴⁶⁰. C'est une lettre que Alexandre I^{er} adresse le 17 novembre 1814 à TALLEYRAND qui contraint le Roi à se désavouer.

603. Selon le tsar, « la Saxe [serait] pour les BOURBONS une affaire de famille »¹⁴⁶¹. Louis XVIII prend le parti de nier. A son ambassadeur, il affirme ne pas confondre ses ambitions personnelles avec les intérêts de la Nation dont il a la charge : « Le prince Régent et moi, nous sommes les plus désintéressés dans cette affaire, écrit-il à TALLEYRAND ; car la Saxe ne fut jamais l'alliée de la France, jamais Naples ne fut même à portée de l'assister dans aucune guerre, et il en est de même relativement à l'Angleterre. Je suis, il est vrai, le plus proche parent des deux rois, mais je suis avant tout le roi de France, père de mon peuple. C'est pour l'honneur de ma couronne, c'est pour le bonheur de mes sujets que je ne puis consentir à laisser établir en Allemagne un germe de guerre pour toute l'Europe »¹⁴⁶². Le 15 décembre, la Prusse s'invite dans le débat et propose au Roi de Saxe « une principauté de

¹⁴⁵⁸ Sur ce point, pas plus la France que l'Autriche n'obtiendront gain de cause, puisque Victor-Emmanuel finira par abdiquer, en 1821, au profit de son frère Charles-Félix dit « Le bien-aimé », en 1821.

¹⁴⁵⁹ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 510.

¹⁴⁶⁰ Précisons que Louis XVIII est cousin par sa mère du roi de Saxe.

¹⁴⁶¹ M.A.E., *Mémoires et documents, France, 678*, « Congrès de Vienne 1814-1815, Lettres de Louis XVIII et du prince de TALLEYRAND », f° 106.

¹⁴⁶² « Lettre du 27 décembre 1814 », *Op. cit.*, f° 156.

700 000 habitants environ, composée, à la frontière française, du Luxembourg (...), de l'évêché de Trêves, du sud de l'évêché de Cologne jusqu'à Bonn, des abbayes de Prüm, de Stavelot et de Malmédy. La proposition prussienne est soutenue par la Russie. TALLEYRAND se méfie : « L'Empereur de Russie voudrait que Votre Majesté crût que c'est par égard pour Elle et pour faire une chose qui lui fût agréable, qu'il a conçu l'idée de donner au roi de Saxe quelques centaines de mille âmes sur la rive gauche du Rhin pour lui tenir lieu de son royaume », écrit-il ironiquement à Louis XVIII¹⁴⁶³. Quelques jours plus tôt, le « roi des Français » lui faisait part également de ses doutes quant à la bonne foi de la Prusse et de la Russie : « [d]es deux principes compromis dans la question de la Saxe, l'un, celui de la légitimité, sera complètement sauvé, et c'est celui qui nous importait le plus (...) »¹⁴⁶⁴. Il semble, malgré tout, que ce soit des considérations sécuritaires qui préoccupent le plus le souverain : « [s]'il s'agissait d'un prince qui ne fût pas déjà souverain, je pourrais le voir avec plaisir former un petit État dans mon voisinage, mais pour le roi de Saxe, dût-il consentir à l'échange, je n'y donnerais pas encore les mains »¹⁴⁶⁵. Louis XVIII craint que les bons offices prussiens ne masquent une tentative de rapprochement territorial par voie d'alliances. Ainsi, dans le mémoire rédigé par LA BESNARDIERE, daté du 20 mai 1815 « sur la conduite de l'ambassade de France au Congrès de Vienne », il prescrit « à l'ambassade de tout faire pour que la Prusse ne soit pas mise en contact avec la France. Elle ne la touchera par aucun point, insiste t-il »¹⁴⁶⁶. Peine perdue puisque l'article XXV de l'acte général du Congrès de Vienne signé le 9 juin 1815 établit la Prusse au voisinage de la France entre le Palatinat bavarois et le Luxembourg¹⁴⁶⁷. Ce principe de légitimité qui aligne, à l'issue du Congrès de Vienne, la politique étrangère française sur la pratique diplomatique européenne, sera abandonné par Charles X au profit de « l'esprit de croisade »¹⁴⁶⁸. Louis-Philippe le réhabilitera au prix d'une action diplomatique centralisée autour de sa personne, souvent menée à l'insu de ses ministres des Affaires étrangères, loyaux ou pas.

¹⁴⁶³ « Lettre du 16 janvier 1815 », *Op. cit.*, f° 170-171.

¹⁴⁶⁴ « Lettre du 10 janvier 1815 », *Op. cit.*, f° 176.

¹⁴⁶⁵ « Lettre du 15 janvier 1815 », *Op. cit.*, f° 180.

¹⁴⁶⁶ M.A.E., *Mémoires et documents, France*, 678, « Congrès de Vienne 1814-1815, Lettres de Louis XVIII et du prince de TALLEYRAND », f° 331. Ce mémoire fait écho à une lettre de TALLEYRAND adressé au Roi le 15 février 1815 : « [l]e duché de Luxembourg et le payx de Limbourg sont donnés au prince d'Orange comme indemnité de ses anciens pays héréditaires qu'il cède à la Prusse, et celle-ci ne touchera notre frontière en aucun point, ce qui semblait à Votre Majesté très important » (*Op. cit.*, f°211).

¹⁴⁶⁷ Dans son « rapport fait au roi pendant son voyage de Gand à Paris », TALLEYRAND tentera de minimiser l'impact de cette disposition : « La Prusse n'eut ni Luxembourg, ni Mayence, elle ne fut sur aucun point limitrophe de la France ; partout, elle en fut séparée par le royaume des Pays-Bas, dont la politique naturelle, depuis que son territoire s'est accru, assure à la France qu'elle n'a rien à craindre » (*Op. cit.*, f° 542).

¹⁴⁶⁸ « Esprit » que l'historien Jean BAILLOU apprécie, notamment, par rapport au soutien apporté à la cause hellénique par Charles X au mépris des droits légitimes du Sultan (*In Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 518).

2. La restauration du Secret du Roi en matière diplomatique

604. Aux dires de l'un de ses ministres, Louis-Philippe « ne souffr[e] pas la dissidence, la contradiction ; car il y [voit] non un manque de respect, mais de la folie »¹⁴⁶⁹. Or, comme il a été souligné plus haut, le souverain considère les Affaires étrangères comme sa chasse gardée. Pour se garantir la soumission totale de l'appareil diplomatique d'État, il nomme donc à sa tête des ministres dévoués à la cause royaliste (a). Combinée au soutien parlementaire dont Louis-Philippe jouira jusqu'à la fin de son règne, la complaisance gouvernementale incite à ériger en exceptions, les velléités émancipatrices des chefs du Département observées avant 1848 (b).

a. Les ministres des Affaires étrangères sous la Monarchie de Juillet : des commis complaisants du chef de l'État

605. Louis-Philippe privilégie l'unité exécutive en matière de direction politique. En matière diplomatique, cette exigence conduit à la nomination de commis du Roi à la tête des Affaires étrangères, soit qu'ils se distinguent soit par leur caractère effacé, soit par une loyauté à toute épreuve. Il escompte, ainsi, des chefs du Département qu'ils n'empiètent pas sur son autorité. De fait, sur les douze ministres qui se succéderont aux Affaires étrangères dans cet intervalle¹⁴⁷⁰, seuls deux titulaires tenteront notoirement de se soustraire à la tutelle de Louis-Philippe¹⁴⁷¹. Mais, avant d'envisager, dans leur singularité, les personnalités marquantes qui ont dirigé le Ministère sous le règne de Louis-Philippe, on ne peut manquer de relever d'abord l'absence de prédilection du monarque pour les diplomates de carrière.

¹⁴⁶⁹ RÉMUSAT (Ch. de), *Mémoires de ma vie*, Tome II, *Op. cit.*, p. 156.

¹⁴⁷⁰ Le *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères* ne répertorie que onze titulaires dans cette période. Ainsi, ne figure pas sur la liste des ministres des Affaires étrangères de la Monarchie de Juillet, Louis Pierre BIGNON (31 juillet 1830-1^{er} août 1830) nommé dans le ministère de la Commission municipale de Paris (31 juillet 1830-1^{er} août 1830). Quant à la rétrospective que le site Internet du Quai d'Orsay consacre aux cent soixante titulaires il passe sous silence le court passage de Charles-Joseph BRESSON à la tête du Département (du 10 novembre 1834 au 18 novembre 1834). A juste titre sans doute, si l'on en croit les péripéties politiques qui ont entouré sa nomination par le « ministère des trois jours » formé par le duc de BASSANO depuis le 10 novembre. A cette date, les événements s'enchaînent très vite pour BRESSON qui n'a même pas eu le temps d'être consulté sur sa nomination. Le 11 novembre 1834 Louis-Philippe lui écrit de quitter son poste d'ambassadeur à Berlin pour gagner au plus vite Paris. Mais, avant même que la lettre ne parvienne au nouveau ministre des Affaires étrangères, le gouvernement se désagrège sous le poids de son impopularité. Le 14 novembre, Louis-Philippe avise alors à BRESSON son retour à ses fonctions antérieures : « Trois ministres ayant donné leur démission, le nouveau cabinet peut être considéré comme dissous. Dans cet état de chose, le Roi regretterait beaucoup qu'à un moment où cette dépêche vous parviendra, vous eussiez quitter Berlin » [Cité in ROBERT (H.), « BRESSON Charles Joseph », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, p. 304].

¹⁴⁷¹ Victor de BROGLIE (ministre des Affaires étrangères du 11 octobre 1832 au 4 avril 1834 et du 12 mars 1835 au 22 février 1836) et Adolphe THIERS (ministre des Affaires étrangères du 22 février 1836 au 6 septembre 1836 et du 1^{er} mars 1840 au 29 octobre 1840).

606. Exception faite du comte Charles BRESSON¹⁴⁷², aucun ministre des Affaires étrangères de la Monarchie de Juillet ne justifie d'une expérience probante sur la scène politique extérieure. Pour l'essentiel, le choix du souverain se porte sur des hommes désireux de servir les intérêts du « roi des Français » avant ceux de la France, comme en témoigne, la pratique de celui qui inaugure le poste en août 1830, le comte Mathieu MOLÉ¹⁴⁷³. Avec lui, Louis-Philippe renoue officiellement avec la tradition des commis d'Ancien Régime, pratique dont il ne se départira jamais¹⁴⁷⁴.

607. Doué d'un « esprit (...) juste et délicat, capable de gravité et d'élévation [mais] ni très prompt, ni très fécond, ni très ferme »¹⁴⁷⁵, MOLÉ a été durement marqué par ce qu'il appelle le « torrent révolutionnaire »¹⁴⁷⁶. L'expérience napoléonienne lui a inspiré une conception souple du pouvoir qui le rend aussi à l'aise sous les ors des palais que dans

¹⁴⁷² Charles BRESSON a commencé sa carrière au bureau des traducteurs du ministère des Affaires étrangères, en 1817. Deux ans plus tard, il obtient un poste d'attaché au sein de l'ambassade de France au Brésil. De mars 1820 à septembre 1830, il est employé à la légation de France à Washington où il accède aux grades de deuxième secrétaire et premier secrétaire successivement en novembre 1822 et en juin 1830. A l'issue de la Révolution de Juillet, il est recruté comme premier secrétaire à l'ambassade de France à Londres. S'y étant distingué en défendant la candidature du duc de NEMOURS au trône de Belgique, il est nommé, en mai 1831, ministre plénipotentiaire à Hanovre. En juin 1832, le ministre des Affaires étrangères SEBASTIANI l'envoie à Munich avant de se voir confier, en décembre 1832, la délicate mission de représenter la France auprès du Roi de Prusse [ROBERT (H.) « BRESSON Charles Joseph », *Op. cit.*, pp. 303-304].

¹⁴⁷³ MOLÉ Mathieu fut ministre des Affaires étrangères de Louis-Philippe du 11 août 1830 au 2 novembre 1830 puis président du Conseil et ministre des Affaires étrangères du 6 septembre 1836 au 31 mars 1839.

¹⁴⁷⁴ Louis-Philippe ne perdra sa liberté de choix s'agissant du ministre des Affaires étrangères qu'à l'occasion de la formation du gouvernement dit « du 11 octobre » 1832 que les historiens présentent comme « un gouvernement de résistance à l'insurrection permanente qui règne depuis 1830 ». A cette occasion, le ministre de BROGLIE formera avec Adolphe THIERS et François GUIZOT un front de résistance au sein du Gouvernement pour contrer, à grand peine, l'hégémonie de Louis-Philippe [SÉDOUY (J.-A.), « BROGLIE Achille Léonce Victor », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, p. 296]. A cette époque, l'hostilité de THIERS envers le Roi se veut encore discrète puisque, à la chute du ministère BROGLIE, c'est à lui que Louis-Philippe confiera à la fois les rênes des Affaires étrangères et le poste de président du Conseil. Il pensait, ainsi, « pouvoir s'appuyer sur un serviteur fidèle » [WINOCK (J.), « THIERS Adolphe », in *Dictionnaires des ministres des Affaires étrangères 158-2004*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, p. 307].

¹⁴⁷⁵ Formule empruntée au comte de RÉMUSAT, dans sa description de la personnalité de MOLE [Cité par SÉDOUY (J.-A. de), « MOLÉ Mathieu Louis », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, p. 283].

¹⁴⁷⁶ *Op. cit.*, p. 284. Issu d'une famille de parlementaires fortunés, il vit à treize ans son père mourir sur l'échafaud sous la Révolution. Son mariage avec une riche héritière lui permit de restaurer la puissance familiale. Quant à sa notoriété, il l'acquiesça au service de Napoléon, en 1806, en qualité d'auditeur au Conseil d'État, préfet de la Côte, directeur des Ponts et Chaussées, et pour finir, en 1813, ministre de la Justice et favori de l'Empereur. Pris de court par la chute du régime en 1814, il demeure fidèle au bonapartisme jusqu'au bout, bien qu'il décline durant les Cent-Jours « Je n'ai nullement la prétention d'avoir la situation d'un ministre parlementaire, écrit-il à Napoléon III en 1860; ce que je souhaiterais, autant pour Votre Majesté que pour moi, c'est d'être jours, le poste de ministre des Affaires étrangères que l'Empereur lui proposait. Car, s'il passe pour un conservateur, MOLE est également un acteur politique éclairé. Sentant la fin du régime impérial proche, il exprime sa fidélité envers Louis XVIII afin de rester dans les eaux du pouvoir. Il se rapprochera, ainsi, des doctrinaires sous la Restauration et c'est précisément sa vision souple du pouvoir, qui marie les intérêts de la France nouvelle avec la tradition monarchique, qui lui vaudra le portefeuille des Affaires étrangères.

l'hémicycle parlementaire. Aux yeux de Louis-Philippe, il s'impose comme un ministre des Affaires étrangères idéal : par sa fortune et ses manières aristocratiques, il rassure l'Europe monarchique ; par son discours accommodant, il charme les Chambres. Malgré tout, dans l'optique du « roi des Français », le ministre des Affaires étrangères ne fait que la figuration en matière diplomatique. En matière d'instruction comme de négociation, le Roi ne laisse aucune marge d'action à son ministre¹⁴⁷⁷, ce qui fait dire à l'un de ses biographes que le « passage de MOLÉ aux Affaires étrangères (...) n'a pas été particulièrement marquant »¹⁴⁷⁸. Il en ira de même de son successeur Nicolas MAISON, premier surpris de se retrouver à la tête des Affaires étrangères au mois de septembre 1830¹⁴⁷⁹ : « La politique l'épouvante, écrit à son propos un diplomate étranger. Il y entend fort peu de chose. C'est un galant homme, mais dans le temps qui court, il fait plus encore que cette précieuse qualité pour être un bon ministre »¹⁴⁸⁰. Durant le court passage qu'il fera au ministère des Affaires étrangères, Louis-Philippe ne prendra même pas la peine de s'entretenir avec lui¹⁴⁸¹. Car, au canal officiel du Département, le roi préfère les conseils officieux de l'un ses favoris, le général et comte Horace SÉBASTIANI. Louis-Philippe ne tarde d'ailleurs pas à officialiser leur collaboration en proposant à ce dernier la succession de MAISON, le 17 novembre 1830. Le général restera à la tête des Affaires étrangères pendant presque deux ans¹⁴⁸². La longévité exceptionnelle de son ministère est à mesure de la confiance que lui porte Louis-Philippe¹⁴⁸³. Mais, fait notable,

¹⁴⁷⁷ On citera en guise d'illustration la stratégie développée par Louis-Philippe pour désamorcer la crise belge au mois d'août 1830 qui menaçait l'ordre territorial institué par les traités de 1814-1815. Sur leur base, avait été établi à l'initiative de la Grande-Bretagne un royaume des Pays-Bas renforcé de la Belgique qui avait pour but de prévenir toute tentative française de transgresser les frontières que l'Europe coalisée lui avait imposées à l'issue de l'Empire. Reprenant à son compte le principe de la non-intervention derrière lequel Londres s'était retranché, Louis-Philippe ordonne à son ministre des Affaires étrangères de faire savoir aux monarchies européennes que s'il s'abstient de soutenir la sédition belge, il réprimerait par la force toute intervention étrangère. C'est ainsi que le 31 août, MOLÉ convoque l'ambassadeur prussien, le baron de WERTHER en vue d'obtenir de la Prusse qu'elle désengage les troupes qu'elle a dépêchées au début de la crise, dans ses provinces rhénanes. Officiellement, elle motive son geste par un souci de défendre l'intégrité de ses territoires. Officieusement, la Prusse espère, ainsi, renforcer son influence en Allemagne du Sud où l'on est majoritairement favorable à la neutralité. Seule la Russie se dit prête à intervenir dans la crise belge mais elle est, elle-même, vite rattrapée par la crise qui s'ouvre en Pologne. Mais, c'est surtout dans ses rapports avec les autorités britanniques que MOLE connaîtra finalement les plus grandes difficultés dues principalement au court-circuitage de... Louis-Philippe (Voir *infra*, la diplomatie secrète développée par Louis-Philippe à cette occasion avec le soutien de son ambassadeur à Londres, TALLEYRAND).

¹⁴⁷⁸ SÉDOUY (J.-A.), « MOLÉ Mathieu Louis », *Op. cit.*, p. 289.

¹⁴⁷⁹ Il sera ministre des Affaires étrangères du 2 au 17 novembre 1830.

¹⁴⁸⁰ Citation du comte Rodolphe APPONYI, attaché à l'ambassade d'Autriche-Hongrie à Paris de 1826 à 1849 [Cité par Laurent THÉIS in « MAISON Nicolas Joseph », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, p. 290].

¹⁴⁸¹ Le ministre DECAZES souligne cet état de fait dans une lettre en date 17 novembre 1830, soit le jour où MAISON dut céder sa place au comte SÉBASTIANI : « [Le ministre des Affaires étrangères] avait pour la troisième fois, porté un travail au Roi qui le renvoyait toujours au lendemain » (Cité par Laurent THÉIS, *Ibid.*).

¹⁴⁸² Le comte Horace SÉBASTIANI sera ministre des Affaires étrangères du 17 novembre 1830 au 11 octobre 1832.

¹⁴⁸³ Le comte de RÉMUSAT s'en fait l'écho dans ses *Mémoires sur ma vie*. D'après ce fin observateur, le Roi « ne voyait que [SÉBASTIANI] à qui se fier pour la politique extérieure » (Cité par Laurent THÉIS, « MAISON Nicolas Joseph », *Op. cit.*, p. 292). Globalement, on observe peu de remaniements dans la direction des Affaires

le président du Conseil de l'époque, Jean CASIMIR-PÉRIER, ne lui conserve pas moins son soutien. Ainsi, n'hésite-t-il pas à couvrir les maladresses du ministre face aux Chambres¹⁴⁸⁴. Pour autant, si le principe de l'unité gouvernementale s'affirme de plus en plus à l'occasion des débats parlementaires de l'époque, ne suffit pas à contrebalancer l'influence politique du « roi des Français » dans la conduite de la politique extérieure. Sur ce point, la pratique monarchique de Louis XVIII maintient encore à l'état de chimère l'hypothèse d'une autonomie ministérielle en matière diplomatique.

b. Des revendications autonomistes relativisées par la pratique diplomatique centralisatrice de Louis XVIII

608. La parlementarisation du régime met en relief une dichotomie majeure soulignée dans l'introduction générale de la présente thèse. La problématique de l'autonomie politique

étrangères entre le 31 juillet 1830 et le 23 février 1848. Toutefois, cette stabilité institutionnelle demeure relative car elle ne se justifie que par rapport à l'exceptionnelle durée du ministère GUIZOT (du 29 octobre 1840 et du 23 février 1848) qui met fin à la valse des titulaires. « Exceptionnelle », la longévité des ministres des Affaires étrangères n'est pas pour autant rare sous la Monarchie de Juillet. Elle ne semble pas non plus conditionnée par le degré de loyauté. Ainsi, le fidèle MOLÉ a-t-il dirigé les Affaires étrangères deux ans et demi lors de son second ministère (du 6 septembre 1836 au 31 mars 1839) tandis que le bouillant comte de BROGLIE a assumé cette charge pendant près d'un an et demi en dépit de son hostilité manifeste envers la politique étrangère de Louis-Philippe (du 11 octobre 1832 au 4 avril 1834). Sûr de son pouvoir, le Roi lui confiera, même, une seconde fois les rênes du Département (12 mars 1835 au 22 février 1836). Il en sera de même de Jean de Dieu SOULT qui, après avoir mené une campagne contre l'influence personnelle et la politique extérieure de Louis-Philippe au début de son règne, se verra attribuer la responsabilité des Affaires étrangères (en sus de la présidence du Conseil) pendant près de neuf mois (de 13 mai 1839 au 1^{er} mars 1840). Si l'on se réfère à la description que le comte de RÉMUSAT donne de SOULT, Louis-Philippe n'avait plus rien à craindre d'un ministre que l'ambition avait transformé en « instrument du roi » et privé de « caractère politique » [Cité in ROBERT (H.), « SOULT Jean de Dieu, duc de Dalmatie », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, p. 314]. Cependant, et comme il a été indiqué plus haut, ces ministères sont loin d'égaliser dans la durée celui du dernier ministre des Affaires étrangères de Louis-Philippe, François GUIZOT, en poste pendant plus de sept ans. Ce record inégalé dans les annales françaises, se justifie par la posture subtile que le titulaire adopta jusqu'à la fin de ses fonctions survenue avec la chute du régime monarchique. Dans les faits, la soumission politique de GUIZOT envers Louis-Philippe n'est qu'apparente et sert, en réalité, un désir d'autonomie en matière diplomatique beaucoup plus grand que celui de servir les intérêts du « roi des Français » (Voir *infra*). Au final, l'ambivalence des critères d'électivité de Louis-Philippe au poste de ministre des Affaires étrangères n'est pas sans présenter d'affinités avec la fameuse politique d'« ouverture » du président actuel, Nicolas SARKOZY. Ce chef de l'État issu de la droite n'aurait pas fait œuvre innovante en s'appuyant sur un chef de la diplomatie de gauche, en l'occurrence (M. Bernard KOUCHNER) avant, finalement, d'attribuer le poste à un membre de son parti, Mme Michèle ALLIOT-MARIE (Voir *infra*, Partie II- Titre II- Chapitre I).

¹⁴⁸⁴ François GUIZOT jette un regard critique sur les rapports de SÉBASTIANI avec les parlementaires : « [d]ans les Chambres, en défendant avec plus de fermeté que d'habileté de langage la politique du cabinet, il se compromettait quelque fois gravement » (*In Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, Tome II, Éd. Michel Lévy, 1858, p. 183). GUIZOT illustre aussitôt son jugement : « on sait quelles colères suscita contre [le ministre SÉBASTIANI] cette fameuse et malheureuse phrase prononcée en parlant des désastres de la Pologne : "Aux dernières nouvelles, la tranquillité régnait dans Varsovie". Dans cette occasion comme en toute autre, M. PÉRIER soutint énergiquement le général SÉBASTIANI contre toutes les attaques ; non seulement pour ne pas laisser faire de brèche à son ministère, mais par une juste et imperturbable appréciation des rares qualités du général. En vrai chef de gouvernement, M. PÉRIER, au moment même d'une faute ou d'un malheur, se souvenait de ce que vaut un homme, et ne consentait pas, pour atténuer quelques minutes son propre ennui, à jeter en pâture à l'ennemi un brave et fidèle allié » (*Op. cit.*, pp. 183-184).

du chef du Département que pose en pratique l'orientation libérale de la monarchie constitutionnelle conduit, en effet, à dissocier le domaine de la politique étrangère – où *règne* le Roi – de celui des « Affaires étrangères » – où devrait *gouverner* le ministre au regard de la logique parlementaire. Mais, comme il a été précisé dans la section précédente, la nature parlementaire des régimes qui se sont succédés entre 1814 et 1875 n'est pas clairement établie par leur charte constitutive respective. Ainsi, le flou constitutionnel qui entoure la reconnaissance d'un pouvoir de sanction parlementaire des actes diplomatiques permet encore au début du XIX^{ème} siècle de privilégier en toute légitimité une définition globale du champ d'action extérieur de l'État. Le chef de l'État peut, ainsi, *régner et gouverner* dans le domaine de la politique extérieure dans la continuité des régimes de concentration du pouvoir décisionnel que furent la Monarchie absolue et l'Empire¹⁴⁸⁵. L'exercice personnalisé des prérogatives internationales de l'État a pour effet de soustraire le volet politique des Affaires étrangères du champ de contrôle des Chambres et ce faisant, la pratique de Louis XVIII augurerait bien d'une conduite élitiste de la politique extérieure. Néanmoins, en réservant la responsabilité des affaires proprement diplomatiques au Roi, elle accentue aussi et immanquablement la conception restrictive du rôle international du ministre qui en a officiellement la charge.

609. Sous la Monarchie de Juillet, le chef du Département est reconduit en droit et en fait dans une fonction d'exécution. A tout le moins, en matière diplomatique, il n'est toujours pas habilité à engager l'État en dehors de l'accord de Louis-Philippe¹⁴⁸⁶. Les ministres des

¹⁴⁸⁵ Cette pratique monopolisatrice ne contreviendrait pas forcément à l'émergence de fait du régime parlementaire qui est communément observée, en doctrine spécialisée, à partir de 1814. Ainsi, selon le Professeur Georges BURDEAU, « pour connaître un régime politique, l'observation des modes officiels d'exercice du pouvoir compte moins que l'analyse de sa nature » (*In La démocratie*, Éd. du Seuil, 1966, p. 141). De fait, l'exercice personnalisé du pouvoir politique par les monarques constitutionnels ne suffit pas à lui seul à caractériser les régimes de la Restauration et de la Monarchie de Juillet. Même s'il s'éloigne de l'esprit du texte, il ne peut se permettre d'en dénaturer le contenu sous peine de verser dans le régime autoritaire que le peuple et les institutions politiques françaises dans leur ensemble rejettent en bloc à l'issue de l'Empire. Ce faisant, la pratique des chefs de l'État successifs doit être interprétée à la lumière des éléments de droit que renferment leurs chartes constitutives qui prévoient, notamment, des mécanismes rationalisants en matière d'action exécutive mis en jeu dans le cadre des pouvoirs de contrôle et d'information des Chambres. Ni totalement exégétique, ni totalement pragmatique, l'approche systémique que semble privilégier le Professeur BURDEAU conduirait, au final, à apprécier la réalité constitutionnelle des premiers régimes parlementaires au moyen de la règle du faisceau d'indices.

¹⁴⁸⁶ Au début de la Monarchie de Juillet, le manque d'influence des ministres des Affaires étrangères est tel que leurs propres ambassadeurs s'adressent directement à Louis-Philippe, au mépris du monopole reconnu en droit depuis le Consulat au Département dans le traitement des dépêches diplomatiques. Ainsi, la crise belge qui a inauguré le ministère de MOLÉ (Voir *supra*) a également suscité un conflit ouvert entre ce dernier et son plus illustre ambassadeur TALLEYRAND alors même que le Prince de BÉNÉVENT avait œuvré activement à la restauration de la centralité du ministre des Affaires étrangères en matière de politique extérieure (Voir *supra*, les circonstances de l'adoption du décret de 1799 et de l'arrêté de 1810 sous son ministère, respectivement à l'époque du Directoire et de l'Empire). Envoyé à Londres par Louis-Philippe afin de s'assurer que la Grande-Bretagne conserve durablement une position de neutralité vis-à-vis du Royaume de Belgique, TALLEYRAND refuse farouchement de soumettre à l'autorité de MOLÉ. Pour se faire, il met en place ses propres canaux de communication avec Louis-Philippe. Loin de s'offusquer de l'initiative du diplomate, le Roi l'accueille avec

Affaires étrangères paient, ainsi, au prix fort l'obscurité des textes constitutionnels sur le régime de leur responsabilité devant les Chambres. Car, face à l'incertitude normative, le chef de l'État a pour lui la reconnaissance formelle, d'une part de l'exclusivité du pouvoir de représentation diplomatique et d'autre part, de l'immunité de fonction attachée à son pouvoir de direction¹⁴⁸⁷. Or, au début du XIX^{ème} siècle, ces privilèges sont loin d'être des créations *ex nihilo* du Pouvoir constituant. De manière paradoxale, alors que la tradition monarchique avait permis à la fonction de ministre des Affaires étrangères de s'inscrire dans la modernité démocratique, elle constitue, au début du XIX^{ème} siècle, un obstacle à l'autonomisation du rôle diplomatique du chef du Département. Certes, il y aura bien des ministres et des parlementaires pour se rebeller contre le renouveau du pouvoir « absolu » des monarques constitutionnels. Mais, la puissante aura messianique qui baigne sans discontinuité la fonction de chef d'État ramène leurs revendications à des épiphénomènes. Dans la continuité de Louis XVIII, Louis-Philippe les neutralisera aisément, en n'hésitant pas à jeter le poids des traditions séculaires dans la balance des pouvoirs, quitte à faire primer la souveraineté internationale de l'État sur la souveraineté nationale. Ce faisant, sa conception globale de l'action diplomatique lui inspire une stratégie qui a pour effet, en pratique, de vider de leur substance les mécanismes constitutionnels qui participent à la démocratisation de l'exercice du pouvoir de représentation.

610. Concrètement, la maîtrise de la politique étrangère par le « roi des Français » suppose non seulement la mise à l'écart des Chambres mais aussi de son ministre des Affaires étrangères. Il doit prendre garde, toutefois, à conserver la posture centriste qui lui avait valu le soutien massif du peuple en 1830¹⁴⁸⁸. Elle l'oblige, ainsi, à ne pas court-circuiter ouvertement

soulagement car il est sûr, ainsi, de conserver la maîtrise totale des négociations, sans que les Chambres n'aient à en être informées [En ce sens lire, SÉDOUY (J.-A.), « MOLÉ Mathieu Louis », *Op. cit.*, p. 286]. Cependant, MOLÉ refuse de se laisser faire et tente de prendre le pas sur le Prince de BÉNÉVENT. Dans un premier temps il s'abstient d'informer son ambassadeur de la proposition de pourparlers qu'il a adressée au Premier ministre britannique WELLINGTON. Le ministre prend, ensuite, l'initiative de défendre la candidature de Paris pour accueillir le siège d'une Conférence relative au règlement de la crise belge. TALLEYRAND s'insurge : il souhaite qu'elle ait lieu à Londres pour mieux contrôler le déroulement des négociations ! En désespoir de cause, MOLÉ menace Louis-Philippe de démissionner si l'ambassadeur persiste à remettre en cause son autorité. Embarrassé, le Roi tente une médiation entre les deux adversaires mais ce sont finalement les émeutes de Paris survenues à la mi-octobre qui videront le litige, en emportant le gouvernement de droite. MOLÉ patientera six ans avant d'être rappelé au pouvoir comme président du Conseil et ministre des Affaires étrangères. C'est véritablement sous son second ministère que Louis-Philippe connaîtra l'apogée de son règne, à partir d'avril 1837, soit à une période où la France connaîtra la paix à l'extérieur mais aussi sur la scène politique intérieure (*Ibid.*).

¹⁴⁸⁷ Exception faite de la parenthèse républicaine de 1848 (Voir *supra*).

¹⁴⁸⁸ Quelques mois après son arrivée au pouvoir, la ville de Gaillac avait présenté à Louis-Philippe une adresse martiale dans laquelle elle déclarait laisser à son gouvernement le « soin d'assurer le développement des conquêtes de juillet ». Louis-Philippe lui fit savoir qu'il rejetait le principe d'une évolution politique radicale : « [s]ans doute la révolution doit porter ses fruits, mais cette expression n'est que trop souvent employée dans un sens qui ne répond ni à l'esprit national, ni aux besoins du siècle, ni au maintien de l'ordre public. C'est pourtant cela qui doit tracer notre marche. *Nous chercherons à nous tenir dans un juste milieu, également éloigné des*

le principe de la collaboration fonctionnelle consacré par la Charte de 1830 en matière exécutive et extérieure. Louis XVIII trouve, alors, dans la pratique diplomatique de ses aïeux un moyen subtil de doubler les parlementaires et le Gouvernement : le « Secret »¹⁴⁸⁹. Cette stratégie est à la hauteur des ruses auxquelles certains ministres ont recours, à partir de 1832, pour soustraire les Affaires étrangères à l'influence du Roi¹⁴⁹⁰.

611. Stigmatisant la complaisance de ses prédécesseurs, le duc de BROGLIE est le premier à rompre ouvertement avec le rôle de soliveau assigné aux ministres depuis la Restauration¹⁴⁹¹. « Il avait pour système de faire traiter les affaires de préférence par les représentants de la France dans leurs résidences respectives, témoigne à son propos le comte de RÉMUSAT. C'était surtout les conversations du Roi qu'il redoutait (...). BROGLIE espérait les prévenir en déplaçant le siège des négociations »¹⁴⁹². A cet égard, il n'hésite pas « à refuser au Roi la lecture de telle ou telle dépêche confidentielle, lui montrant à grande-peine les dépêches officielles »¹⁴⁹³. Agacé, Louis-Philippe compte sur l'impopularité des choix diplomatiques dont hérite le gouvernement « du 11 octobre » auquel appartient le duc¹⁴⁹⁴ pour

excès du pouvoir populaire et des abus du pouvoir royal ». Cet idéal de *juste milieu* est réaffirmé à demi-mots, en septembre 1833, dans la réponse que Louis-Philippe adresse au président du tribunal de commerce de Bernay : « [n]otre révolution de 1830 a eu pour but la défense de l'ordre légal, et de même elle a réduit à l'impuissance ceux qui voulaient nous attirer dans les voies de l'anarchie et du désordre » (Cité par le Professeur Guy ANTONETTI, *Louis-Philippe*, Fayard, p. 713).

¹⁴⁸⁹ Louis-Philippe partagera son goût pour la diplomatie secrète avec Napoléon III. Ainsi, deux des ministres des Affaires étrangères lui dédieront un ouvrage au titre sans équivoque : « Le Secret de l'Empereur » de THOUVENEL Édouard et Agénor de GRAMONT (Publié aux éditions Lévy, Paris, 1889 ; lire notamment, Tome I, p. IV).

¹⁴⁹⁰ Influence royale qui n'a jamais été, somme toute, exclusive comme en témoigne le souci de MOLÉ d'imposer à l'ambassadeur TALLEYRAND, le monopole qui lui est reconnu en droit en matière de correspondance diplomatique (Voir *supra*).

¹⁴⁹¹ Le duc Victor de BROGLIE a été ministre des Affaires étrangères du 11 octobre 1832 au 4 avril 1834 et du 12 mars 1835 au 22 février 1836.

¹⁴⁹² Cité par Jacques-Alain SÉDOUY, « BROGLIE Achille Léonce Victor, duc de », *Op. cit.*, p. 297.

¹⁴⁹³ *Ibid.*

¹⁴⁹⁴ La doctrine spécialisée identifie le gouvernement du « 11 octobre » au triumvirat de résistance formé, en matière de politique étrangère, par le duc de BROGLIE, Adolphe THIERS et François GUIZOT. Engendré dans un contexte insurrectionnel, le gouvernement établi sous l'égide de Jean de Dieu SOULT, le 11 octobre 1832, hérite d'une situation diplomatique particulièrement explosive. Il lui faut, notamment, gérer la sortie de crise qui embrase le royaume de Belgique depuis le ministère MOLÉ. Or, en 1832, les Pays-Bas refusent toujours de ratifier le traité des « 24 articles » adopté par la conférence de Londres le 14 octobre 1831 au cours de laquelle les modalités de la délimitation des territoires belges et hollandais avaient été arrêtés. Quelques jours avant l'instauration du gouvernement « du 11 octobre », la France a donc proposé à la Grande-Bretagne de sanctionner lourdement le refus hollandais. Cette suggestion heurta les aspirations libérales du peuple français. Il n'hésita pas à comparer la rigidité de la ligne gouvernementale le poussa à comparer le gouvernement « du 11 octobre » à celle du ministère POLIGNAC qui entraîna la chute de Charles X. Le ministre de BROGLIE est conscient de la nécessité d'obtenir une victoire diplomatique avant l'ouverture de la session parlementaire en décembre. Selon ses directives, TALLEYRAND signe à Londres avec le Premier ministre PALMERSTON un accord fixant le principe d'une action commune contre la Hollande. Sous couvert d'obtenir l'exécution du traité de 1831 et avec le soutien tacite de la Grande-Bretagne, la France lancera ses troupes contre la Hollande qui occupe encore Anvers. Cette sanction franco-britannique suscite la colère des principales puissances continentales qui jugent légitimes les prétentions territoriales des Pays-Bas. Pourtant, aucune ne se résout à s'engager aux côtés des armées hollandaises. Le 23 décembre 1832, c'est donc sans encombre que les 70 000 soldats français dépêchés en Belgique obtiennent au profit de cette dernière la capitulation de la garnison d'Anvers. Ce succès permet à de

se débarrasser du ministre indocile. Les Chambres soutiennent sa démarche et obtiennent la démission du ministre en avril 1834 à la suite d'un banal incident diplomatique mettant aux prises la France et les États-Unis. Anodin sur le fond du litige, cet évènement présente une importance majeure au plan de la pratique politique interne, car pour la première fois dans l'histoire des régimes démocratiques modernes de la France, le roi et les parlementaires sanctionnent à l'unisson un ministre des Affaires étrangères. Il convient, donc, de le présenter succinctement.

612. Depuis les guerres napoléoniennes, le gouvernement de Washington n'a eu de cesse de contester la saisie au nom du blocus continental de navires américains par la France, alors même que les États-unis ont ouvertement adopté une posture neutre à l'égard des puissances européennes. Napoléon avait tenté de désamorcer la crise en leur proposant une indemnisation de 18 millions de francs, offre que le gouvernement américain déclina. Le règlement de l'affaire fut ajourné sous la Restauration avant d'être remis à l'ordre du jour par Louis-Philippe. Considéré comme un parvenu par les principales monarchies européennes, le « roi des Français » tente de s'assurer le soutien des États libéraux. Les négociations avec les États-Unis sont donc reprises sous son règne et aboutissent en 1831, sous l'égide du président du Conseil CASIMIR-PÉRIER, à la signature d'un accord prévoyant le versement par la France d'une indemnité de 25 millions de francs aux autorités américaines. La France, pour sa part, obtient des concessions tarifaires en faveur des produits, vins et soieries françaises. Mais, pour que l'accord entre en vigueur, encore faut-il que les Chambres autorisent le chef de l'État à le ratifier. Or, la discussion du projet de loi d'autorisation de ratifier n'interviendra que trois ans seulement après sa signature. Un tel retard augure laisse entrevoir des joutes oratoires difficiles pour le duc de BROGLIE appelé, en sa qualité de ministre des Affaires étrangères, à défendre ledit accord. Il se heurte, en particulier, au légitimiste Pierre-Antoine BERRYER. Cet avocat de métier parvient à se rallier la majorité parlementaire, car nombreux sont ceux dans l'hémicycle à voir en l'accord de 1831 un texte anti-patriotique¹⁴⁹⁵. Sans surprise, le projet est rejeté par 176 voix contre 168. Le duc de BROGLIE en tire aussitôt les conséquences et donne spontanément sa démission à Louis-Philippe: « Il faut que la parole d'un ministre des Affaires étrangères soit non seulement sincère mais sérieuse, qu'il ait non seulement la volonté mais le pouvoir de tenir ce qu'il a promis, se justifiera t-il plus tard

BROGLIE de consolider durablement sa place à la tête des Affaires étrangères, mais aussi son pouvoir d'initiative en matière diplomatique [En ce sens, lire SÉDOUY (J.-A.), « BROGLIE, Achille Léonce Victor, duc de », *Op. cit.*, pp.297-298].

¹⁴⁹⁵ *Op. cit.*, p. 299.

auprès de TALLEYRAND »¹⁴⁹⁶. Son retour au Ministère en mars 1835 lui donnera l'occasion de donner corps à ses convictions.

613. Un mois à peine après avoir repris la direction du Département – en sus du poste de président du Conseil – le premier geste fort du duc de BROGLIE consiste à relancer le processus de ratification de l'accord franco-américain de 1831. Pouvait-il en être autrement au vu de la teneur menaçant du dernier discours au Congrès d'Andrew JACKSON ? En décembre 1834, le président américain se disait prêt à sanctionner l'inexécution de l'accord en confisquant des biens français aux États-Unis à hauteur des compensations promises. Aussi, lorsque le duc de BROGLIE se présente devant les Chambres pour défendre le projet de loi de ratification, Pierre-Antoine BERRYER se dresse de nouveau face à lui. Le député met l'accent cette fois sur « le patriotisme blessé des députés »¹⁴⁹⁷. Malgré sa verve, il ne parvient plus à convaincre : la ratification de l'accord est autorisée par 289 voix contre 137 sous la réserve expresse que le Gouvernement obtienne du président JACKSON des explications quant à la menace proférée contre les intérêts français outre-atlantique¹⁴⁹⁸. Le ministre des Affaires étrangères eut à peine le temps de savourer sa victoire que déjà Louis-Philippe ouvre un nouveau front dans le conflit interne qui l'oppose à son chef du Département.

614. Depuis son premier ministère, le duc de BROGLIE soutient l'orientation libérale de la Suisse. Telle n'est pas la posture du « roi des Français » qui cautionne, notamment, les pressions exercées par Vienne sur le gouvernement de Berne après que ce dernier ait offert l'asile à des réfugiés politiques autrichiens. Revenant sur son désir d'alliance avec les puissances libérales, Louis-Philippe tente, ainsi, de se rapprocher des monarchies européennes... sur les précieux conseils de TALLEYRAND¹⁴⁹⁹. Pour s'assurer les bonnes grâces de l'Autriche, il n'hésite donc pas à court-circuiter l'influence de son ministre des Affaires étrangères en rappelant de Berne l'ambassadeur RUMIGNY qu'il juge trop compromis avec les radicaux. Il le fait remplacer par le duc Napoléon MONTEBELLO, un farouche partisan de la cause royaliste¹⁵⁰⁰. De même, c'est à cette période qu'il entame une

¹⁴⁹⁶ Cité par M. Jacques-Alain SÉDOUY, in « BROGLIE, Achille Léonce Victor, duc de », *Ibid.*

¹⁴⁹⁷ *Ibid.*

¹⁴⁹⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹⁹ Depuis l'ambassade de Londres où il est en poste depuis 1830, le prince du BÉNÉVENT oriente d'autant plus facilement les choix politiques de Louis-Philippe qu'ils s'affirment à l'encontre de la politique libérale privilégiée par le duc de BROGLIE lors de son premier ministère. Ainsi, au début de l'année 1834, TALLEYRAND encourage vivement le ministre des Affaires étrangères à conclure une alliance stratégique avec l'Autriche (En ce sens, lire « Lettre du 24 février 1834 », reproduite in *Mémoires du Prince de TALLEYRAND*, Publiés avec une préface et des notes par le duc de BROGLIE, Tome V, Éd. Calmann-Lévy, Paris, 1892, p. 333).

¹⁵⁰⁰ Louis-Philippe récompensera d'ailleurs sa docilité en le nommant ministre des Affaires étrangères du 31 mars au 12 mai 1839 [THÉIS (L.), « MONTEBELLO, Napoléon Auguste Lannes, duc de », Publié sous la

correspondance secrète avec le rival autrichien de TALLEYRAND, le prince de METTERNICH¹⁵⁰¹. Le principe d'une double diplomatie française, l'une officielle gérée par de BROGLIE, l'autre officieuse dominée par la personne de Louis-Philippe¹⁵⁰², s'affirme au fur et à mesure que les lignes de fracture entre le roi et son ministre sont de plus en plus ostensibles. Ainsi, de BROGLIE ne manque t-il pas de reprocher à Louis-Philippe sa stratégie de rapprochement avec les monarchies centrales: « [C]onsidéré dans ses rapports avec les autres gouvernements, affirme t-il, le gouvernement de Juillet est un parvenu. Il ne doit point en rougir ; il doit au contraire s'en faire un honneur et se conduire en conséquence. » Il s'agit, poursuit-il, de rechercher « le genre de considération, que mérite un gouvernement, sérieux, sensé, fidèle à sa parole et disposant d'une puissance grande et réelle »¹⁵⁰³. Cette pensée en dit long sur la vision que le ministre a de son rôle gouvernemental : c'est en serviteur de l'État qu'il entend diriger les Affaires étrangères et non en commis du roi. Ses velléités d'émancipation trouveront bien un écho favorable auprès de certains successeurs¹⁵⁰⁴ mais jusqu'en 1877, le principe de la prééminence des chefs d'État brille encore de beaucoup trop d'éclat sur les scènes politiques intérieure et extérieure pour conférer des bases juridiques stables à l'autonomisation du rôle politique du ministre des Affaires étrangères. C'est parce qu'il ne tentera jamais d'aller à l'encontre de la volonté du dernier monarque constitutionnel de la France que, par exemple, François GUIZOT conservera durablement une marge

direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, pp. 312-313].

¹⁵⁰¹ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 577.

¹⁵⁰² Et de la famille du souverain si l'on en croit la correspondance officieuse échangée entre Adélaïde d'Orléans et TALLEYRAND, en marge de la correspondance officielle que l'ambassadeur de France à Londres entretient avec le duc de BROGLIE (Pour une illustration, se rapporter aux *Mémoires du prince de TALLEYRAND*, publiés avec une préface et des notes par le duc de BROGLIE, Tome V, Éd Calmann Lévy, Paris, 1892, pp.34-39).

¹⁵⁰³ Cité par Jacques-Alain SÉDOUY in « BROGLIE, Achille Léonce Victor, duc de », *Op. cit.*, p. 300.

¹⁵⁰⁴ Louis-Philippe a la dent dure à l'égard des membres du Gouvernement qui échappent à son emprise. « Mon ministre dit des sottises » dit-il en 1830 du président du Conseil Jacques LAFFITTE (Cité par M. Jean LUCAS-LEBRETON *Op. cit.*, p. 193). Dès sa nomination, Louis-Philippe a entendu se démarquer des choix de son gouvernement : « Si le chef doit être M. LAFFITTE, confie t-il au duc de BROGLIE, j'y consens pourvu qu'il soit lui-même chargé de choisir ses collègues, et je préviens d'avance que, ne partageant pas son opinion, je ne saurais lui promettre de lui prêter secours » (Cité par le Professeur Guy ANTONETTI, *Op. cit.*, pp. 633-634). De même, en juillet 1840, Louis-Philippe déclare à propos de son ministre des Affaires étrangères Adolphe THIERS : « Pour votre gouverne particulière, rapporte le comte de SAINTE-AULAIRE, ambassade de France à Vienne, il faut que vous sachiez que je ne me laisserai pas entraîner trop loin avec par *mon petit ministre* [THIERS]. Au fond, il veut la guerre et moi je ne la veux pas ; et quand il ne me laissera plus d'autre ressource, je le *briserai* plutôt que de rompre avec toute l'Europe » (Cité par le Professeur Guy ANTONETTI, *Op. cit.*, p. 823 ; nous soulignons). A l'instar du duc de BROGLIE, Louis-Philippe s'appuya sur le parlementarisme naissant pour se débarrasser des ministres récalcitrants en obtenant leur démission à la suite d'un désaveu du Conseil des ministres pour LAFFITTE et des Chambres pour THIERS et le duc de BROGLIE. D'ailleurs, la démission du second ministère de Victor de BROGLIE en 1835 marque une première dans l'histoire du régime parlementaire français, car c'est la première fois qu'un gouvernement tombe après avoir été mis en minorité devant la Chambre des députés. Mais, c'est là une concession bien relative accordée à l'oeuvre démocratique car, *in fine*, elle permet à Louis-Philippe de consolider sa prééminence de fait sur les institutions exécutives et législatives, sans heurter de front la logique libérale à laquelle le peuple français est fortement attaché depuis 1789.

discrétionnaire dans l'action extérieure. Il en paiera le prix fort¹⁵⁰⁵ même si on a pu lire dans une lettre que le ministre adresse à son chef de cabinet GÉNIE, en 1843, pour se plaindre de l'indocilité du directeur politique DESAGES, cette étonnante confession : « Voilà pourtant trois ans que, dans aucune occasion un peu importante, je n'ai manqué à faire ce que je voulais »¹⁵⁰⁶. Qui croire ?

615. Au début du XIX^{ème} siècle, il apparaît d'autant plus difficile de soutenir avec fermeté la reconnaissance d'une autonomie d'action du ministre des Affaires étrangères sur la scène extérieure que les pratiques des titulaires observées sous les régimes postérieurs à la Monarchie de Juillet consolident, dans la majorité des cas, leur lien de subordination envers le chef de l'État, qu'il soit président de la République ou Empereur.

B) Une responsabilité centralisée entre les mains du président de la République en matière de politique étrangère

616. Si l'on se réfère à la seule lettre constitutionnelle, c'est véritablement sous la présidence de Louis-Napoléon que l'action diplomatique des ministres des Affaires étrangères doit véritablement sacrifier à la logique parlementariste, ou à tout le moins à l'esprit républicain dont se fait le chantre le premier ministre des Affaires étrangères de la Seconde République¹⁵⁰⁷. Paradoxalement, c'est sous cette même période que la préséance du président de la République sur les membres du Gouvernement s'est affirmée avec le plus de force à travers la menace de la mise en jeu de la responsabilité politique présidentielle. « Triste condition que celle d'un ministre des Affaires étrangères dans un tel pays et dans un pareil temps, confessa Alexis de TOCQUEVILLE »¹⁵⁰⁸.

617. Fort de la légitimité constitutionnelle que lui confère l'article 68, Louis-Napoléon BONAPARTE va concentrer entre ses mains l'essentiel du pouvoir directionnel en matière

¹⁵⁰⁵ Selon l'historienne Suzanne d'HUART, « [GUIZOT] tient [Louis-Philippe] informé de tout, lui adressant aussi bien les dépêches que les lettres particulières des ambassadeurs avec ses commentaires et lui demandant son avis avec une grande déférence et des témoignages personnels d'attachement » [*In* « Louis-Philippe et GUIZOT d'après leur correspondance », *in Actes du colloque François GUIZOT (22-25 oct. 1974)*, Société de l'histoire du protestantisme français, 1976, p. 162].

¹⁵⁰⁶ Cité par André-Jean TODESQU *in Origine et histoire des cabinets des ministres en France*, Droz, Genève, 1975, p. 39.

¹⁵⁰⁷ On se reportera, notamment, à son *Manifeste aux Puissances extérieures* du 4 mars 1848 reproduit en Annexe I (texte 63).

¹⁵⁰⁸ Cité par le Professeur Arnaud TEYSSIER *in* « TOCQUEVILLE Alexis-Charles-Henri CLEREL de » Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THÉIS et Maurice VAÏSSE, Fayard, 2005, p. 340. Alexis de TOCQUEVILLE a été ministre des Affaires étrangères du 2 juin 1849 au 31 octobre 1849.

diplomatique. Supposée rabaisser sa fonction politique, la menace d'une sanction parlementaire de la politique extérieure présidentielle donne finalement une impulsion supplémentaire à la pratique extensive du chef de l'État, ce qui n'est pas pour favoriser l'autonomie d'action du chef du Département¹⁵⁰⁹.

618. Malgré tout, on notera, de la part du premier titulaire une volonté farouche de centraliser l'activité de négociation entre ses mains. En effet, si Alphonse de LAMARTINE reconnaît volontiers la préséance de Louis-Napoléon BONAPARTE dans la conduite de l'action extérieure¹⁵¹⁰, il exclut également les diplomates de métier des négociations importantes pour les réserver à lui-même et à son cabinet. Dans l'optique du ministre, « le chef de poste [doit] (...) observer, informer, à la rigueur recommander une solution, rien de plus (...). L'ambassadeur [est] tenu à rênes courtes »¹⁵¹¹. C'est donc sous l'impulsion de LAMARTINE qu'émerge progressivement ce que certains observateurs avertis de l'époque ont qualifié péjorativement de « système diplomatique bureaucratique » dans lequel les affinités personnelles priment souvent la technicité et l'expérience¹⁵¹². Cette réalité s'apprécie

¹⁵⁰⁹ Souhaitent-ils, d'ailleurs, s'émanciper de la tutelle politique du chef de l'État ? Le doute est permis au regard de la posture restrictive adoptée par certains titulaires sous la Seconde République et le Second Empire. LAMARTINE, premier ministre des Affaires étrangères du « Prince-président », a ainsi une vision très limitée du rôle gouvernemental. *A priori*, il ne croit pas en le principe d'une solidarité ministérielle : « chaque ministre, affirme-t-il, était souverain dans son centre d'action. On ne se soumettait mutuellement que les questions très graves qui se rattachaient à la politique d'ensemble du gouvernement » [Cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 639]. Plus explicite encore est l'aveu du comte Alexandre WALEWSKI qui introduit le présent Titre (Voir *supra*). Les motifs des reproches que ce ministre des Affaires étrangères adresse à Napoléon III seront exposés plus loin et s'analysent davantage comme une condamnation de la personnalité du souverain que comme une critique de son autorité (Voir *infra*).

¹⁵¹⁰ Voir *supra*.

¹⁵¹¹ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 679. Les ministres publics recouvèrent leur place en matière de négociation sous le ministère de Jules BASTIDE (17 juillet 1848-2 juin 1848) avant d'être de nouveau cantonnés dans un rôle essentiellement informatif sous le Second Empire (*Op. cit.*, p. 756). Ainsi, un ambassadeur de cette époque s'insurge-t-il contre la pratique centralisatrice de l'Empereur et du ministre des Affaires étrangères. Ils auraient oublié que la diplomatie n'est « quelque chose que par les ambassades et les agents à l'étranger » [Baron d'AGREVAL (D.), *Les diplomates français sous Napoléon III*, Dentu, Paris, 1872, p. 4]. Un autre se plaint de ce qu'elle ait été sacrifiée aux « caprices du pouvoir personnel et aux nécessités de la propagande révolutionnaire » [IDEVILLE (H. Comte d'), *Journal d'un diplomate en Italie. Notes intimes pour servir à l'histoire du Second Empire. Turin 1859-1862*, Hachette, 1872, Préface pp. I-II]. La classe politique, pour sa part, se fait l'écho d'un « conflit sourd » entre l'Empereur et le personnel extérieur du Quai d'Orsay [OLLIVIER (E.), *L'Empire libéral : études, récits, souvenirs*, Tome III « Napoléon III- 1898 », Garnier Frères, 1895-1918, p. 118].

¹⁵¹² « Grâce au système de diplomatie bureaucratique, se plaint ainsi le baron d'AGREVAL, on trouve presque naturel que M. BENEDETTI, qui a commencé sa carrière en Orient et qui, dit-on connaît l'Orient, ait été choisi pour le poste de Berlin. Cela se voit tous les jours. Personne non plus ne songe à s'étonner que notre ambassadeur soit arrivé à son poste sans connaître l'Allemagne. C'est encore tout à fait conforme à l'usage » [Cité par ARBOIT (G.), *Aux sources de la politique arabe de la France : le Second Empire au Machrek*, Thèse remaniée, soutenue en histoire contemporaine à l'Université de Strasbourg III (1999), Coll. Comprendre l'Orient, L'Harmattan, 2000, p. 312]. Alexis de TOCQUEVILLE, ministre en 1849, choisit également ses agents parmi ses proches amis. Il confia, ainsi, l'influente ambassade de Vienne à son meilleur ami Gustave de BEAUMONT. « Ils vont ensemble, comme le flacon de vinaigre et le flacon d'huile », aurait dit d'eux l'un de leurs contemporains [HEINE (H.), *Allemands et Français*, Éd. Michel Lévy Frères, 1869, Paris, p. 313].

également au niveau de la nomination des ministres des Affaires étrangères de la Seconde République.

619. Court dans la durée, le régime républicain n'a pas moins vu se succéder des personnalités aussi diverses que variées à l'hôtel qui abrite depuis le ministère GUIZOT le siège de la diplomatie française. Ainsi, le Département a-t-il été dirigé par des poètes et écrivains¹⁵¹³, un marchand de bois¹⁵¹⁴, des militaires¹⁵¹⁵, un comptable¹⁵¹⁶, un avocat¹⁵¹⁷, un homme du monde¹⁵¹⁸. L'éclectisme des nominations est le reflet de la méfiance que Louis-Napoléon porte aux diplomates de métier¹⁵¹⁹. C'est là un moyen sûr, en sus du serment à la République que le prince-président a rétabli le 26 janvier 1852 en vertu de l'article 14 de la nouvelle Constitution¹⁵²⁰, de s'assurer la maîtrise totale de la direction de l'appareil diplomatique d'État. C'est en ce sens également que l'on peut interpréter la valse des ministères observée en matière d'Affaires étrangères entre 1848 et 1852. Au regard de la pratique centralisatrice de Louis-Napoléon, elle témoignerait moins d'une instabilité de

¹⁵¹³ Alphonse de LAMARTINE (24 février 1848-11 mai 1848) ; Alexis de TOCQUEVILLE (2 juin 1849-31 octobre 1849).

¹⁵¹⁴ Également journaliste Jules BASTIDE (11 mai 1848 au 29 juin 1848 et du 17 juillet 1848 au 20 décembre 1848) a occupé le siège de député de Seine-et-Marne parallèlement à ses fonctions ministérielles (du 23 avril 1848 au 26 mai 1849). Selon le mot du directeur du journal *Le National* sous la Seconde République, Armand MARRAST, il aurait été porté aux Affaires étrangères, « parce que BASTIDE est étranger aux Affaires » (Cité sur le site officiel de l'Assemblée nationale, « Jules BASTIDE », in *Base de données des députés français depuis 1789* : http://www.assemblee-nationale.fr/sycomore/fiche.asp?num_dept=11137).

¹⁵¹⁵ Le général Marie-Alphonse BEDEAU (29 juin 1848-17 juillet 1848) et le général Jean-Ernest DUCOS de LA HITTE (17 novembre 1849-9 janvier 1851). Ces militaires comptent parmi les ministres des Affaires étrangères les plus discrets de la Seconde République, ce qui valut sans doute au second de demeurer le plus longtemps à son poste car, on le dit très impopulaire au sein du gouvernement [En ce sens, lire BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 643].

¹⁵¹⁶ Le baron Anatole BRENIER de RENAUDIERE (24 janvier 1851-10 avril 1851) a été, en son temps, un chef de comptabilité très compétent mais un orateur peu convaincant face à l'Assemblée [En ce sens lire BAILLOU (J.), *Ibid.*].

¹⁵¹⁷ Pierre Jules BAROCHE a été ministre des Affaires étrangères du 10 avril 1851 au 26 octobre 1851.

¹⁵¹⁸ Le marquis Louis de TURGOT a été ministre des Affaires étrangères du 26 octobre 1851 au 28 juillet 1852. Cet ancien Pair de France s'est surtout démarqué par les fêtes somptueuses qu'il organisait que par ses choix gestionnaires à la grande satisfaction de Louis-Napoléon BONAPARTE qui conservait, dès lors, la maîtrise totale des Affaires étrangères.

¹⁵¹⁹ On n'en dénombre que trois. Outre Alphonse de LAMARTINE qui fut chargé d'ambassade à Naples (1820), secrétaire d'ambassade à Florence (1825), chargé d'affaires de France en Toscane (1826), Édouard DROUYN de LHUYE (du 20 décembre 1848-2 juin 1849, du 9 janvier 1851-24 janvier 1851 et du 28 juillet 1852 au 7 mai 1855) a été attaché d'ambassade à Madrid (1830) avant d'être nommé directeur d'un département des Affaires étrangères sous le ministère d'Adolphe THIERS. Ses qualités de gestionnaire lui ont valu d'assurer par son troisième ministère la charnière administrative entre la Seconde République et le Second Empire. On notera également le court ministère du comte Alphonse de RAYNEVAL (31 octobre 1849-17 novembre 1849) issu d'une longue lignée de diplomates, il a été ambassadeur de France auprès du Saint-Siège (1851). Après avoir connu une courte embellie dans les premières années du règne impérial, notamment évoquée par M. Jean BAILLOU (*In Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 688), les rapports entre Louis-Napoléon BONAPARTE et la Carrière se sont radicalisées, moins en raison de la forte personnalité de l'Empereur que des choix irrésolus et ambigus qu'il a faits en matière de politique extérieure (Voir *infra*).

¹⁵²⁰ Ce faisant, Louis-Napoléon mettait fin à la pratique souple instaurée à partir du 2 mars 1848 par LAMARTINE qui avait dispensé, à cette date, tous les agents du Département de prêter serment à la République [En ce sens, lire BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 651].