

La dimension politique de la fonction de secrétaire d'État aux Affaires étrangères : un ministre au cœur du système monarchique

170. L'appréhension du rôle politique du secrétaire d'État aux Affaires étrangères implique de partir d'un postulat pour le moins paradoxal : comptant parmi les proches conseillers du Roi, il assume un rôle politique d'influence même s'il n'a formellement pas le pouvoir de l'exercer³⁴¹. En effet, tant dans sa fonction ministérielle que diplomatique, le ministre n'agit pas pour les besoins de son service mais de celui du Roi. On ne doit donc pas s'étonner de la coïncidence historique entre le raffermissement de son autorité politique et l'absolutisation progressive du régime monarchique qui met fin à la pratique du gouvernement à larges Conseils du XVI^{ème} siècle³⁴² à l'issue des guerres de religion.

171. Perpétuant le rapport de confiance que son père, Henri IV, avait établi avec ses secrétaires d'État aux Affaires étrangères collaborant à la gestion des affaires intérieures comme extérieures³⁴³, Louis XIII instaura le régime du *ministériat* matérialisé par la figure du *principal ministre d'État*. Pour autant le belliqueux souverain se garda d'être réduit à un simple roi soliveau et de fait, il ne manqua pas de brider l'influence de ses favoris en maintenant notamment le cérémonial de la prestation du serment. Qu'ils soient affaiblis par la maladie³⁴⁴ ou temporairement écartés de la direction des affaires le temps d'une intérim³⁴⁵, ses successeurs eurent soin de toujours conserver un droit de regard sur quelque affaire que traita leur ministre, fût-il apprécié et/ou compétent. D'une certaine manière, cette réserve princière donnerait corps aux mises en garde de Jean BODIN évoquées dans le chapitre

particulièrement influent sur les scènes politiques intérieure et extérieure, à savoir le comte de VERGENNES (1774-1787). Il contribuera ultimement à réhabiliter la pratique des *principaux ministres* à la veille de la Révolution.

³⁴¹ Comme il a été précisé déjà sous le règne de Louis XIV, même élevé au rang de « ministre d'État », il ne peut qu'influencer la volonté du Roi, c'est-à-dire, l'orienter et/ou l'inspirer, mais jamais il ne peut s'en émanciper, comme en témoigne la déchéance susrelatée de CHOISEUL.

³⁴² ANTOINE (M.), *Op. cit.*, pp. 189-194.

³⁴³ VILLEROY fut le principal artisan de la réconciliation de la France et de l'Espagne au lendemain des Guerres de Religion. Il oeuvra particulièrement à la conclusion des traités de paix de Vervins (2 mai 1598) et de Lyon (17 janvier 1601), conclus sous l'égide du Saint-siège, « qui marquaient la réconciliation de l'Europe chrétienne et inauguraient une nouvelle politique d'alliance entre les puissances catholiques » [lire BARBICHE (B.), « VILLEROY », *Op. cit.*, p. 8]. Cette diplomatie de paix fut entérinée par le remariage d'Henri IV avec Marie de MEDICIS, fille du grand-duc François I^{er} de Toscane et de l'archiduchesse Jeanne d'Autriche, négocié entre autre par VILLEROY, sous les auspices du Saint-siège et béni à Lyon par le neveu du Pape en 1600. Si au plan diplomatique, cette union symbolisait à la fois l'union retrouvée des grandes Couronnes et la contribution personnelle de VILLEROY à l'affermissement du fameux principe d' « équilibre européen », au plan politique, elle manifestait également la volonté de France de s'arrimer solidement au camp de la réforme catholique [lire BARBICHE (B.), « VILLEROY », *Ibid.*].

³⁴⁴ Situation que connut RICHELIEU de 1624 à 1642, sous le règne de Louis XIII.

³⁴⁵ Hypothèse que dut gérer MAZARIN, à l'époque de la régence pendant la longue minorité de Louis XIV de 1643 à 1661.

précédent. Dans les *Six Livres de la République*, il stigmatisait la pratique des privilèges craignant qu'elle n'incite, sur la durée, l'élite gouvernementale à quelques dérives attentatoires au prestige et à l'autorité du pouvoir monarchique. Car, pour le légiste d'Henri III, le Souverain est proprement le « chef » de l'État. A cet égard, il doit demeurer le point de mire des autres membres qui le composent. Pourtant la pratique absolutiste du pouvoir semble atténuer ce rapport de verticalité en favorisant des liens d'interdépendance entre le Roi et ses ministres. Si le premier conditionne le pouvoir d'action des seconds, ces derniers lui garantissent en retour une gestion pérenne de ses différentes affaires. Et précisément, parce qu'il a un pied légitime dans les Cours étrangères et un autre à Versailles, le titulaire de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères constitue un vecteur politique de premier choix du rayonnement de la puissance régaliennne. Pour le Souverain, les frais de représentation qu'il lui verse sont autant de fonds d'investissement sensés lui rapporter à court terme des informations précieuses sur le devenir de ses affaires avec l'étranger, et lui garantir à long terme, leur gestion cohérente au regard des objectifs de la Couronne. De manière plus générale, ce rapport d'interdépendance va se structurer sous la forme d'un *gouvernement de cabinet* regroupant les divers secrétaires d'État.

172. Bien qu'inégalement répartis au sein des Conseils administratifs et judiciaires, les ministres s'appuient de plus en plus sur un personnel spécialisé et nombreux, incluant notamment des Commissaires et des Intendants³⁴⁶. Toutefois, la montée en puissance du Ministériat ne manque pas d'inquiéter le peuple³⁴⁷. La légitimité de la monarchie n'étant plus sujette à caution sous le régime absolutiste, l'opinion frondeuse prend désormais pour cible ses conseillers qu'elle accuse d'avoir usurpé le pouvoir royal défini, alors, comme un « monstre à deux têtes »³⁴⁸. Dans ses *Institutes coutumières*, un auteur de cette époque, Claude JOLY, insiste notamment sur les « bornes » de la royauté, les « pernicieux » ministres et le consentement des peuples à l'impôt. Il choisit comme boucs émissaires CONCINI,

³⁴⁶ METHIVIER (H.), *L'Ancien Régime*, *Op. cit.*, p. 78.

³⁴⁷ Si la fin des troubles confessionnels, marquée notamment par le jeu des alliances dynastiques (Voir *supra*, note 312) a apaisé les tensions entre souverains, elle ne fut ressentie par la population que tardivement. L'historien Hubert METHIVIER voit dans ce décalage l'une des causes de l'unanimisme rencontré par l'absolutisme monarchique lors du Sacre de Louis XIV. L'historien observe ainsi que « [d]ans une société aussi fragile, déchirée par les famines, par l'anarchie nobiliaire, par l'infidélité des officiers, par les ravages, viols et incendies des gens de guerre et des bandes armées (françaises, wallonnes, espagnoles, allemandes, suédoises, lorraines, comtoises, croates) à travers bourgs et campagnes, la vraie « garanties des droits » et de la sûreté individuelle résidait dans le seul absolutisme royal : d'où la complicité tacite de la Nation quand le jeune Louis XIV annonça le redressement autoritaire qu'il prit lui-même en main » [METHIVIER (H.), *L'Ancien Régime*, *Op. cit.*, p. 84]. En d'autres termes, à l'éparpillement des pouvoirs étatiques qui favorisait une gouvernance anarchique, qui était selon lui la source des maux qui le frappait, le peuple préférait leur centralisation entre les mains d'un seul.

³⁴⁸ Cité in METHIVIER (H.), *Ibid.*

LUYNES, RICHELIEU ou encore MAZARIN qu'il « fourre dans le même sac »³⁴⁹. Certains historiens sont même convaincus que, dès le début du XVII^{ème} siècle, l'opinion majoritaire aurait crié volontiers : « Vive le Roi sans ministres ! »³⁵⁰. Au final, l'absolutisme semble, donc, constituer plus une menace qu'un soutien véritable au *gouvernement de cabinet*³⁵¹. Mais, si l'on se réfère à la pratique des *principaux ministres*, il semble au contraire que l'affermissement de l'autorité monarchique ait fait naître une solidarité très forte entre le Roi et ses conseillers.

173. De 1661 à 1715, l'instauration d'un *régime monocratique* donne une forme nouvelle à l'absolutisme royal. Le travail gouvernemental se fait désormais en tête à tête entre le Roi et chacun de ses « commis » en fonction de la spécialisation de ces derniers. Dès lors, les Conseils se voient assigner des tâches purement administratives. Ainsi, progressivement, par la multiplication des affaires et des interventions étatiques, le régime personnel se déforme et se bureaucratise. L'avènement de la monarchie « administrative » sous le règne louis-quatorzien favorise dans les faits la prolifération des commis, la mise en place et l'anonymat des bureaux, autour des secrétaires d'État, et de l'ensemble des Conseils. Mais de tous les membres du Gouvernement, c'est sans doute, l'institution de secrétaire d'État aux Affaires étrangères qui sort véritablement grandie de l'évolution gouvernementale impulsée par la monarchie absolue. Sa charge ne lui confère pas seulement la gestion d'un service public régalien, elle lui attribue également la gestion d'un département dédié tout entier à la diplomatie. C'est un privilège que les Affaires étrangères ne partageront qu'avec celles de la Guerre et de la Maison du Roi jusqu'à la fin de l'Ancien Régime³⁵². A l'inverse, des départements ministériels pourtant importants à l'époque, comme celui de la Marine et celui des Affaires religieuses, n'ont jamais été confiés à un secrétaire d'État distinct. Parfois même, ont-ils été dirigés par deux ministres différents. Ce fut notamment le cas pour la marine de Ponant qui releva, de 1663 à 1668, des attributions du secrétaire d'État aux Affaires étrangères Hugues de LIONNE³⁵³.

174. Mais, d'un point de vue historique, ces marques de faveur ne sont qu'un juste retour des choses : Henri IV ne doit-il pas au talent de stratège de Loys de REVOL, sa victoire

³⁴⁹ Claude JOLY est notamment l'auteur des *Institutes coutumières* [cité in METHIVIER (H.), *Ibid.*].

³⁵⁰ CORNETTE (J.), *La mélancolie du pouvoir et le procès de la raison d'État*, Fayard, 1999 ; cité in METHIVIER (H.), *L'Ancien Régime*, *Op. cit.*, p. 84.

³⁵¹ LIVET (G.), « Secrétaires d'État des étrangers », in *Dictionnaire du grand siècle*, *Op. cit.*, p. 1430.

³⁵² OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 307.

³⁵³ *Ibid.* On citera également en exemple, le ministériat du marquis de TORCY qui géra outre sa charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères (1696-1715), la surintendance des Relais et des Postes au début du XVII^{ème} siècle [OUTREY (A.), « Histoire et Principes des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 307].

diplomatie sur la Ligue ? Louis XIV n'est-il pas redevable à RICHELIEU d'avoir donné une assise politique et administrative solide à la monarchie absolue ? Car si il est vrai que le traumatisme de la Fronde a suscité très tôt chez Louis « Le Grand » un vif sentiment de ses prérogatives royales, c'est également faire œuvre de justice que de reconnaître aujourd'hui l'apport constructif de la pratique politique des ministres des Affaires étrangères à leur consolidation. Mais, les secrétaires d'État, eux-mêmes, pouvaient-ils faire autrement ? Pairs parmi les pairs en principe, soumis à un régime de droit commun en matière diplomatique, les ministres ne peuvent justifier leur place privilégiée au sein et à l'égard des autres institutions monarchiques sans la *protection* d'un pouvoir fort, au sens que lui prêtera précisément l'un des sujets de Louis XIV, MONTESQUIEU³⁵⁴.

175. Et effectivement, le recul de l'Histoire montre que ce n'est qu'une fois l'autorité du Roi durablement restaurée tant à l'égard de l'ensemble du corps social national que des Cours étrangères, que le secrétaire d'État aux Affaires étrangères a pu légitimement centrer son action sur la gestion de la politique extérieure. Concrètement, *l'affirmation incontestée de la souveraineté de la France et de son indépendance sur la scène internationale, se présenterait comme la condition historique de l'autonomisation de la fonction ministérielle*. Leur postériorité par rapport à la création de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères pourrait expliquer que celle-ci ne se soit pas accompagnée immédiatement de la dotation d'une administration propre, prélude à l'autonomisation de la fonction ministérielle. Mais d'un point de vue politique, même si l'établissement d'un Secrétariat aux Affaires étrangères en 1626 et l'essor de la bureaucratisation des activités diplomatiques dès les débuts du règne de Louis XIV ont largement contribué à la revalorisation de la fonction ministérielle, le renforcement de l'assise organique des Affaires étrangères demeure, malgré tout, au regard de la logique absolutiste, un épiphénomène³⁵⁵. Il n'est pas, en effet, de nature à bouleverser la répartition des rôles en matière diplomatique, du moins telle qu'elle est consacrée par la tradition constitutionnelle monarchique.

176. Parce qu'il n'est pas encore un acteur juridiquement autonome sur la scène extérieure, le ministre monarchique voit son rôle international réduit à celui de vecteur de la puissance régaliennne. Ainsi, sa charge, même assortie de nombreux privilèges, le voue

³⁵⁴ Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. I-Sect. III).

³⁵⁵ La donne est sensiblement différente sous la V^{ème} République. Comme nous aurons l'occasion de l'apprécier, le Quai d'Orsay permet à son responsable, sur bien des plans de l'action diplomatique, de peser dans la conduite de la politique étrangère, alors même que la lecture littérale des dispositions pertinentes de la Constitution de 1958 l'y exclut. A cet égard, ce ministère constitue une source d'autonomie appréciable pour son responsable, notamment en période de présidentialisation du régime (Voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. II et III).

essentiellement à mettre en forme la volonté politique du Roi à destination de ses partenaires étrangères. C'est donc principalement dans le cadre de son activité administrative qu'il est appelé à la faire rayonner : il fait proprement « commerce diplomatique »³⁵⁶.

Section II. – Un rôle politique voué au « commerce diplomatique » du Roi : la portée relative du monopole ministériel en matière d'Affaires étrangères

177. A l'époque des Temps Modernes, le Roi a droit de vie et de mort sur l'institution ministérielle. Au plan fonctionnel, la précarité statutaire du secrétaire d'État aux Affaires étrangères est ainsi confortée par une logique attributive qui conditionne l'amplitude de son action politique. Cette réalité venant d'être appréciée au niveau de la vie interne de l'État princier, il importe d'envisager, à titre complémentaire, son impact sur l'action proprement internationale du secrétaire d'État³⁵⁷.

178. A la différence de la pratique diplomatique française³⁵⁸ et du droit conventionnel actuels³⁵⁹, la possession de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères ne confère pas de plein droit un pouvoir de représentation internationale à son titulaire³⁶⁰. Seul le Roi est habilité à engager définitivement l'État. Il peut toutefois déléguer son pouvoir conventionnel

³⁵⁶ Et c'est précisément parce que la Révolution mettra fin au règne monarchique que le ministre se devra de justifier la permanence de sa fonction non plus au regard de l'assise de la souveraineté de l'État mais de son contenu matériellement défini par la première Constitution française sous le terme de « relations extérieures ». Plus spécifiquement, l'article 1^{er} de la Section III de la Constitution du 3 septembre 1791, les identifie comme étant des « relations politiques » menées « au-dehors » et consistant en la conduite de négociations, en des « préparatifs de guerre » de défense, en la répartition des troupes engagées sur terre et en mer ainsi que leur direction.

³⁵⁷ Dans le cadre de cette section II, nous emploierons exclusivement le terme de « secrétaire d'État » pour désigner le responsable ministériel des affaires du dehors en lieu et place du mot « ministre ». Cette restriction se justifie par le souci d'éviter tout amalgame avec la fonction de « ministre public » qui désigne dès l'époque monarchique un agent diplomatique mandaté par le Roi pour le représenter au sein d'une ambassade ou dans le cadre de négociation. Ainsi, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères ne sera assimilé à un ministre public au sens diplomatique du terme que dans la seule hypothèse où il se verra formellement déléguer le pouvoir d'incarnation du Roi.

³⁵⁸ Lire, notamment, la circulaire du 30 mai 1997 relative à l'élaboration et à la conclusion des accords internationaux qui précise que la diversité des acteurs politiques sur la scène extérieure ne doit pas empêcher « le ministre des Affaires étrangères [de] joue[e] pleinement son rôle de conception et de coordination » en matière de relations internationales. Elle prend soin, à ce titre, de rappeler les fondements juridiques du monopole que le chef du Quai d'Orsay détient en matière de gestion extérieure, à savoir l'arrêté du 22 messidor An VII et le décret du 25 décembre 1810, [in *J.O.R.F. du 31 mai 1997*, p. 8415 ; reproduite en Annexe II (texte 122)].

³⁵⁹ Selon le paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 (entré en vigueur le 27 janvier 1980) : « En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur État : a) Les chefs d'État, de gouvernement et les ministres des Affaires étrangères, pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité » (Voir *infra* - Partie II).

³⁶⁰ Pour les premiers théoriciens du Droit diplomatique, la représentation d'État n'a de sens que par rapport à l'émergence et à l'institutionnalisation du *jus legationis*, c'est-à-dire du droit d'ambassade (lire en ce sens l'analyse du comte de GARDEN, in *Traité complet de diplomatie ou théorie générale des relations extérieures*, Tome II, *Op. cit.*, p. 2 ; la même importance est accordée par le Professeur PRADIER-FODÉRÉ à la systématisation des légations permanentes à la suite du Cardinal RICHELIEU dans son *Cours de droit diplomatique* (Tome I, *Op. cit.*, pp. 11-13).

au titre de l'exercice du *jus legationis*³⁶¹ que la pratique coutumière interétatique établit déjà comme un droit intrinsèque à la souveraineté des États³⁶². Concrètement, elle confère aux chefs d'État la jouissance exclusive du droit d'ambassade, tant dans sa dimension active – pouvoir d'envoyer des représentants à l'étranger – que dans sa dimension passive – droit de recevoir des représentants étrangers³⁶³. Si la tradition constitutionnelle de l'Ancien Régime s'aligne sur les usages interétatiques en faisant du Monarque absolu le centre d'impulsion de la politique étrangère³⁶⁴, celui-ci n'est pas l'unique forme institutionnalisée de la diplomatie française. A bien des égards, le monopole de la gestion administrative des affaires du dehors attribué par le règlement du 11 mars 1626 au secrétaire d'État aux Affaires étrangères peut être analysé comme une dérogation au principe de polyvalence imposé aux différents ministres. Il se trouverait, ainsi, propulsé au rang d'autorité hiérarchique des services centraux et des ambassades. Toutefois, si l'on se réfère aux motivations de l'auteur de cette réforme – en l'occurrence RICHELIEU, agissant en qualité de principal ministre de Louis XIII – ce n'est pas tant le souci de conforter la fonction ministérielle que celui de renforcer l'autorité du Roi en matière de politique étrangère qui justifie le renforcement du processus structuration des activités diplomatiques³⁶⁵.

179. Concrètement, il s'agit encore et toujours pour la monarchie de garder un contrôle absolu sur ses agents, et en particulier sur ceux envoyés à l'étranger. Car, dès le ministère de Loys de REVOL, certains ambassadeurs n'hésitent pas à prendre quelques libertés à l'égard des directives royales³⁶⁶. De ce point de vue, le règlement de 1626 s'inscrit dans la continuité

³⁶¹ De manière synthétique, ce droit s'articule autour de trois éléments qui concourent à la définition matérielle de la fonction diplomatique : « négocier avec le gouvernement de l'État accréditaire, protéger les intérêts des nationaux, s'informer, pour en rendre compte, de l'évolution des événements et de la politique de l'État auprès duquel le diplomate est mandaté » [in ROLAND (H.), BOYER (L.), *Locutions latines du droit français*, Litec, 3^e éd., 1993, p. 222].

³⁶² Dès l'époque médiévale, la coutume internationale considère le droit d'ambassade « un droit essentiel du gouvernement ». Si la gouvernance est de nature monarchique, « il appartient en cas de vacance du trône (...), ou pendant la minorité du souverain, sa captivité par fait de guerre, ou son interdiction momentanée de l'exercice de la souveraineté par suite d'infirmité mentale (ainsi qu'il est arrivé, par exemple, pour le roi de la Grande-Bretagne Georges III), à la personne ou aux personnes qui, d'après la constitution, les lois organiques ou spéciales du pays, sont autorisées à tenir les rênes du gouvernement pendant l'interrègne, ou aux époques de régence déterminées par les causes [susmentionnées] ». Le caractère personnel de ce droit est confirmé par le fait que « [s]i le roi est mineur, ou qu'il [est] dans un état d'infirmité telle qu'un régent ait dû être désigné, ce n'en est pas moins en son nom que sont publiés et signés tous les actes, traités, lettres de créance, etc., qui appartiennent à l'exercice de la souveraineté » [in MARTENS (C. de), *Le guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 41].

³⁶³ *Op. cit.*, pp. 41-42.

³⁶⁴ GARDEN (G. de), *Traité complet de diplomatie*, Tome II, *Op. cit.* p. 4.

³⁶⁵ C'est une « vérité qu'il confesse avoir connu « cinq ou six ans qu'[il] ay esté employé dans le manieiment des affaires [1629-1630] » (in *Le testament politique du cardinal de Richelieu*, édité par Françoise HILDESHEIMER, *Société de l'Histoire de France*, 1995, p. 265).

³⁶⁶ A l'époque, un courrier entre Paris et Constantinople mettait deux à trois mois pour parvenir à son destinataire et entre Paris et Vienne dix à quinze jours. On comprend, dès lors, que les diplomates aient renoncé à attendre les instructions du Roi ou du secrétaire d'État aux Affaires étrangères pour agir. Au départ, munis d'instructions générales ayant fait l'objet de publication, ils recevaient de manière hebdomadaire ou mensuelle,

du règlement de 1589 : la promotion statutaire du secrétaire d'État aux Affaires étrangères en matière d'action diplomatique constitue avant tout une mesure d'ordre. De fait, si à l'issue de l'Ancien Régime, il se pose bien en chef hiérarchique du département en charge de la gestion des relations extérieures de la France, son rôle international consiste moins en l'accomplissement de missions politiques qu'en des actes de gestion d'une servitude régaliennne.

180. En effet, l'exhaustivité de la compétence *ratione loci* du Secrétaire d'État aux Affaires étrangères, telle qu'elle est établie par la lecture du règlement du 1^{er} janvier 1589 et telle qu'elle est renforcée par le principe de non-spécialisation des compétences ministérielles, révèle de la part de la monarchie, une volonté très forte de ne pas lui attribuer une compétence de principe en matière internationale. Tout au plus, sa charge lui garantit-elle par rapport aux autres ministres, une préséance de convenance³⁶⁷ dans le domaine des relations extérieures. De même, compte tenu du caractère éminemment personnel de la politique étrangère de l'Ancien Régime, pas plus son office que ses privilèges ne suffisent à la reconnaissance de plein droit d'un pouvoir de représentation étatique qui aurait pu lui ménager une réserve de compétences au plan international. Rappelons, en effet, que les privilèges dont il jouit sont, pour l'essentiel, attribués *intuitu personae* et ne procèdent donc pas formellement du caractère public de sa charge³⁶⁸. Dans cette perspective, le rôle diplomatique du Secrétaire d'État apparaît également tributaire de la volonté du Souverain, tant dans sa matérialité que dans sa légitimité.

181. La pratique monarchique incite, donc, à voir en les interventions du Secrétaire d'État sur la scène politique extérieure de simples actes de fonction. Ils lui confèrent *de facto* la qualité de chargé d'affaires du Roi, tantôt investi d'une mission politique – il sera alors assimilé à un « ministre public » selon la terminologie diplomatique de l'époque – tantôt investi de missions à caractère exclusivement privé – il revêtira alors les habits d'un envoyé spécial (**Paragraphe 1**). Pour autant, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères ne pourvoit

des instructions particulières destinées à corriger au fur et à mesure les instructions initiales. Il a en résultat, selon l'historien Jean BERENGER, un déterminisme fort sur les qualités requises pour être chefs de poste : « à la fois expérimentés, prudents, courageux (les ambassadeurs chrétiens à Constantinople étaient parfois internés dans la forteresse des sept tours...) et capables de prendre des initiatives qui ne seraient pas désavouées par la suite » (*in* « Diplomatie », *Dictionnaire du grand siècle*, *Op. cit.*, p. 481).

³⁶⁷ Au regard des singularités de la pratique monarchique, on parlera plutôt « de convenance » que « de principe », l'existence de favoris ayant parfois permis à certains ministres d'imposer leurs vues en matière de relations extérieures sans posséder la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, à l'image par exemple du Cardinal de MAZARIN [Lire en ce sens Lucien BELY, « MAZARIN Jules », *in* *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, *Op. cit.*, p. 39].

³⁶⁸ Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. I).

pas au « commerce diplomatique »³⁶⁹ du Monarque par son seul fait, car, à partir du XVII^{ème} siècle, il règne *presque*³⁷⁰ sans partage sur une administration entièrement dédiée à la gestion des relations avec l'étranger (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1. Un rôle politique inexistant en matière diplomatique, en dehors de la volonté du Roi

182. « Formellement, les États ne se connaissaient pas, ne s'entretenaient et ne s'engageaient les uns à l'égard des autres que par l'intermédiaire de leurs chefs d'État »³⁷¹ sous l'Ancien Régime. Ainsi, le monopole reconnu aux Princes en matière de relations extérieures prive *naturellement* le secrétaire d'État aux Affaires étrangères de tout pouvoir d'initiative. Evincé de la conduite de la politique étrangère tant par les usages constitutionnels que le Droit des gens coutumier, il ne peut aspirer qu'à l'accomplissement d'actes de fonction dont l'objet et l'amplitude fluctuent en fonction des desiderata du Roi. Dans cette optique, les prérogatives diplomatiques qui *peuvent* lui être conférées par le pouvoir monarchique procèderaient d'une logique *attributive*. Il en résulte, au plan fonctionnel, la soumission du Secrétaire d'État au régime de droit commun : concrètement, le principe d'une délégation expresse du pouvoir international du Souverain conditionne tant sa représentativité sur la scène internationale (**A**) que l'exercice du *treaty making power* (**B**).

A) Une représentativité devant être expressément actée par le Roi

183. Le droit commun confère au pouvoir de représentation du secrétaire d'État une dimension hautement symbolique en tant que son effectivité est conditionnée par la délégation préalable et expresse du pouvoir d'incarnation royal. Par un effet de mimétisme, le plénipotentiaire représente l'État princier qui réside tout entier en la personne du Roi (**1**). Toutefois, en pratique, certains secrétaires d'État aux Affaires étrangères ont su exploiter leur statut de favoris et détourner ce jeu de miroirs à leur profit (**2**).

1. Le régime de droit commun en matière de représentation internationale : une conception personnelle et attributive de la diplomatie d'État

³⁶⁹ PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. 9.

³⁷⁰ On rappelle, en effet, que à partir de 1626 le secrétaire d'État aux Affaires étrangères se voit octroyer, en droit, le monopole de la gestion des activités extérieures de la France à l'exception de l'activité consulaire.

³⁷¹ ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 67.

184. « Le monarque n'a point de compagnon en sa majesté royale ». Cette célèbre formule que l'on doit à l'un des contemporains de Loys de REVOI, Guy COQUILLE³⁷², résume admirablement la logique qui prévaut au niveau de l'exercice des compétences internationales de l'État princier. Parce que le Roi incarne à lui seul et en lui seul, l'intégralité de la puissance de l'État, le domaine de la politique étrangère lui est exclusivement réservé. A cela s'ajoute le fait que l'essentiel des relations diplomatiques de cette époque, se déroule entre des souverainetés européennes incarnées et donc, personnelles.

185. Littéralement absorbée par la personne royale (a), la souveraineté de l'État revêt, à cette époque, une dimension éminemment subjective qui va avoir pour effet principal de personnaliser son expression et sa manifestation sur la scène internationale (b). A ce titre, le principe de la représentativité de la personne du Roi procède de son pouvoir d'incarnation (c): parce que l'État réside en sa seule personne, il détient un pouvoir de représentation immédiat, contrairement, à ses agents diplomatiques qui ne peuvent agir dans la sphère des relations interétatiques que de manière médiate, dans le cadre de la délégation de pouvoirs de représentation et de négociation et ce, quel que soit leur statut (d).

a. L'absorption de la souveraineté par la personne royale

186. L'institutionnalisation de la charge de Secrétaire d'État aux Relations extérieures est contemporaine aux premières justifications théoriques de l'absorption de la souveraineté par la personne royale – que l'on désigne d'ailleurs dès cette époque, par le terme de « souverain ».

187. Présentée en doctrine comme « un phénomène général durant les premiers siècles de l'époque moderne »³⁷³, cette consubstantialité ne fut bien évidemment pas ignorée de Jean BODIN : « Il faut que ceux-là qui sont souverains ne soient aucunement sujets aux commandements d'autrui (...). C'est pourquoi la loi dit que le Prince est absous de la puissance des lois (...) »³⁷⁴. Dans la continuité de la conception bodinienne de

³⁷² COQUILLE (G.), « Institution au droit des François » (1603), reproduite in *Les œuvres de Maître Guy COQUILLE, le sieur de ROMENAY, contenant plusieurs traités touchant les libertez de l'église gallicane, l'histoire de France et le droict français, entre lesquels plusieurs n'ont point encore esté imprimez*, Tome II, Éd. J. Guignard, 1665, p. 2.

³⁷³ PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », in *Le chef d'État et le droit international* (dir), Actes du Colloque 2001 de la SFDI, Pedone, 2002, p. 15. Lire également LEGOHEREL (H.), *Histoire du droit international public*, Que sais-je ? n° 3090, 1996, pp. 23-37.

³⁷⁴ Cité in PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 16.

l'absolutisme³⁷⁵, son contemporain CARDIN LE BRET érige en axiome les principes d'unicité et d'indivisibilité inhérents à la souveraineté de l'État incarnée par le Roi : « Le roi est le seul souverain en son royaume et la souveraineté n'est non plus divisible que le point en géométrie. »³⁷⁶. Se définissant comme le « siège » de l'*imperium*³⁷⁷, le Roi matérialise donc la confusion d'une souveraineté personnelle avec une souveraineté absolue, voire nationale³⁷⁸.

188. En pratique, les feudataires s'adressent désormais à « Sa Majesté » plutôt qu'au « Sire »³⁷⁹. En apparence anodin, le passage d'une interpellation directe du Roi au mode indirect de la troisième personne du singulier marque au plan politique l'avènement d'« une puissance souveraine qui n'a plus d'égal à l'intérieur du Royaume et qui est égale des plus grands au-dehors. »³⁸⁰

189. Ainsi, à l'époque monarchique, la souveraineté de l'État, telle qu'elle est définie par les penseurs et telle qu'elle est mise en pratique par le Roi, n'est qu'« une souveraineté seconde » selon l'expression du Professeur Jean-Paul PANCRACIO³⁸¹, en tant qu'elle dérive de la souveraineté personnelle du Roi qui l'exerce selon ses intérêts propres.

b. La personnalisation du pouvoir diplomatique par le pouvoir monarchique

190. Qu'on l'appréhende au plan de la reconnaissance interétatique³⁸² dans le cadre de négociations bilatérales ou à l'occasion de représentations diplomatiques permanentes ou

³⁷⁵ Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. I-Sect. III).

³⁷⁶ CARDIN LE BRET, *De la souveraineté du Roy*, Paris, 1632, cité in PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 16.

³⁷⁷ BLUCHE (F.), *L'Ancien Régime. Institutions et société*, Paris, De Fallois, 1993, p. 10.

³⁷⁸ Ce dernier qualificatif doit être compris, non pas au sens républicain du terme mais replacé dans le contexte du célèbre discours de Louis XV devant les Parlements au cours du Lit de justice du 3 mars 1766. Anticipant sur la démocratisation de la fonction de représentation internationale qu'opèrera la Révolution, le Roi associe sa personne à la souveraineté et ...à la Nation : « C'est en ma personne seule que réside la puissance souveraine (...). L'ordre public tout entier émane de moi et les droits et les intérêts de la Nation dont on ose faire un corps séparé du Monarque, sont nécessairement unis dans les miens et ne reposent qu'entre mes mains » [cité in PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 16].

³⁷⁹ Le titre de « Majesté » s'est imposé en France à partir de la paix de Cateau-Cambrésis en 1559 [Voir FOGEL (M.), « L'État dans la France moderne de la fin du XV^{ème} siècle au milieu du XVIII^{ème} siècle », Hachette, 2000, pp. 71-72].

³⁸⁰ PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 16.

³⁸¹ *Op. cit.*, p. 17.

³⁸² S'agissant de la personnalisation de la reconnaissance internationale, celle-ci préexiste à la période des Temps Modernes. Dès l'époque carolingienne, il fut admis que le Monarque ne pouvait invoquer à son profit le bénéfice de règles de préséance dans le cadre de relations interétatiques, ni même revendiquer la propriété de territoires étrangers, si son statut de chef d'État n'avait pas fait l'objet d'une reconnaissance préalable par les autres puissances régaliennes [BASDEVANT (J.) [Dir.], *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Rubrique « Reconnaissance du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 513]. Initiée en France par Charlemagne, la conception subjective de la reconnaissance va être, progressivement, objectivée par l'effet d'une dissociation progressive entre la personne du Roi et l'État dont l'autonomie politique commence à transparaître avec les

spéciales, l'omnipotence du pouvoir monarchique est incontestée et incontestable en matière diplomatique. Le Professeur PRADIER-FODERE présente, ainsi, Louis XI et Ferdinand le Catholique comme « les principaux patrons d' [une] diplomatie dont la devise était : *celui qui ne sait pas dissimuler ne sait pas régner.* »³⁸³ Intimement imbriquées, « diplomatie » et « autorité monarchique » appellent donc une implication personnelle du Roi dans la conduite des relations extérieures de l'État, ce qui confère alors un caractère nécessairement dérivé aux prérogatives diplomatiques exercées par les agents du Roi. Seuls les ambassadeurs permanents peuvent se permettre parfois de déroger à cette règle³⁸⁴ mais ils en payent souvent le prix fort, comme en témoigne le terrible aveu qu'arracha M. de VERGENNES à un ambassadeur espagnol : « *Il est des momens où il faut savoir offrir sa tête à sa patrie. J'accepte les deux Florides à la place de Gibraltar, quoique ce soit contraire à mes instructions, et je signe la paix* »³⁸⁵. Périlleux, le métier d'ambassadeur permanent n'est pas moins gratifiant en termes de droits et de privilèges systématisés sous la forme d'un principe coutumier du droit des gens : l'exterritorialité³⁸⁶.

191. Bien que certains auteurs mettent fortement en cause sa valeur épistémologique à partir du XIX^{ème} siècle³⁸⁷, l'exterritorialité est traditionnellement invoquée, dès le XVI^{ème}

traités de Westphalie de 1648 [PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 19]. L'auteur précise, par ailleurs, que c'est à Louis XVI que l'on doit, en France, la première reconnaissance objective entre États et non plus entre souverains, lorsque en 1777 il reconnut l'État américain qui n'était pourtant pas constitutionnellement formé. Bien qu'il ne portait encore que le nom de « Colonies Unies », « il s'agissait bien cependant de la reconnaissance d'indépendance d'un nouvel État puisque celui-ci était une république » (*Ibid.*). La conception objective de la reconnaissance internationale se généralisa, au plan des relations internationales, à partir de la première moitié du XIX^{ème} siècle.

³⁸³ PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, p. 13.

³⁸⁴ GARDEN (G.), *Traité complet de diplomatie*, Tome II, *Op. cit.*, p.2.

³⁸⁵ Ces propos doivent être resitués dans le contexte d'un conflit territorial opposant la France, l'Espagne et l'Angleterre. L'Espagne et la Grande-Bretagne revendiquaient une souveraineté respective sur Gibraltar. La France, quant à elle, était prête à se désister moyennant l'obtention de la partie espagnole de Saint-Domingue. Aux termes d'un premier marchandage, Madrid obtint de Londres et de Versailles la cession de Gibraltar moyennant de fortes compensations financières et territoriales. Mais, sous la pression de leur opinion nationale, la Grande-Bretagne et la France souhaitèrent revenir sur les termes de l'accord. « Un obstacle invincible », selon les dires du comte de GARDEN, se dressa alors face à elles : « la volonté péremptoire » du Roi d'Espagne. Malgré tout, le négociateur français obtint de Londres le droit de soumettre une proposition commune à l'ambassadeur espagnol, le comte d'ARANDA : si Madrid acceptait de renoncer à ses prétentions sur Gibraltar, la France et Londres lui laisseraient les deux Florides. En dépit d'instructions les plus impératives et les plus absolues », le comte accepta la proposition franco-britannique. La malheureuse déclaration que nous avons reproduite plus haut ramena la paix entre les trois puissances et à ce titre, elle lui valut une disgrâce bien imméritée (*Op. cit.*, pp. 75-79).

³⁸⁶ *Op. cit.*, p. 86

³⁸⁷ Le juriste portugais Silvestre PINHEIRO-FERREIRA se montre le plus critique dans la version annotée du *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe* de Georg-Friedrich de MARTENS (*in* Tome II, Guillaumin et C^{ie}, Paris, 2^e éd., 1864, p. 106). Il stigmatise en particulier l'absence de fondements objectifs aux restrictions importantes que l'exterritorialité emporte, notamment, au bénéfice des membres de la famille et du personnel de l'agent diplomatique. Selon lui, cette fiction « n'étant d'aucune utilité pour la science, [elle] ne peut qu'induire en erreur ». Il précise, à ce titre, que le véritable fondement des immunités et exemptions dont jouissent les représentants étrangers résiderait pour les uns dans leur « caractère diplomatique », pour les autres dans les « égards que les gouvernements se plaisent à leur témoigner, comme un gage de leurs dispositions amicales

siècle, en soutien à l'accomplissement des missions des agents diplomatiques. Il est vrai, qu'en pratique, des exemples de plaintes et de satisfactions données pour insultes faites à des Envoyés ou aux personnes de leur suite ont poussé certains publicistes à lui dénier toute valeur absolue³⁸⁸. Cette fiction ne constitue pas moins, au regard du droit coutumier de l'époque, une garantie d'inviolabilité et d'indépendance opposable à l'État accréditaire en temps de paix comme en temps de guerre³⁸⁹.

192. S'agissant de l'inviolabilité de la personne de l'Envoyé, elle fait naître à son profit une série de privilèges appelée à couvrir tous les actes entrepris dans le cadre de sa mission. A ce titre, il pèse sur l'État auprès duquel il réside et/ou est il est dépêché, une double obligation de sûreté et de courtoisie. Elle ne tombe que si l'agent diplomatique sort des limites géographiques et/ou matérielles fixées par son mandat. De fait, il « ne peut traverser un pays ennemi sans une permission expresse, (...) s'il l'entreprend, il s'expose à être arrêté ». Pour Gérard de RAYNEVAL, internationaliste du XIX^{ème} siècle, un État peut même refuser le passage au ministre d'une puissance neutre si il a des raisons de se défier de ses intentions³⁹⁰. Le principe de l'inviolabilité est également conforté par celui de l'indépendance d'action de l'Envoyé. Ce second privilège se justifie au regard de l'obligation de loyauté qui le lie à l'État accréditant. Il en résulte pour l'agent diplomatique une interdiction formelle d'accepter et de solliciter du souverain auprès duquel il réside, « aucune charge de cour, aucune pension

envers leurs souverains » [*Op. cit.*, p. 106]. Sa critique n'est pas demeurée isolée, puisque à sa suite, certains auteurs ont également convenu du caractère abusif de l'extension du régime de l'extraterritorialité aux proches de l'Envoyé en tant qu'ils ne contribuent pas à directement à son action diplomatique [En ce sens, lire MARTENS (C de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 87 ; HEFFTER (A.-G.), *Le Droit international public de l'Europe*, Trad. Par Jules BERGSON, Éd. SCHROEDER (Berlin), Éd. COTILLON (Paris), 1866, pp. 396-397]. Il semble que la théorie de l'extraterritorialité ait été abandonnée au XX^{ème} siècle aux dires du Professeur Jean-Paul PANCRACIO (*in Droit et institutions diplomatiques*, *Op. cit.*, p. 205). L'auteur propose, malgré tout, une définition restrictive de la notion qu'il dissocie de celle d'« extraterritorialité ». Selon lui, par « extraterritorialité » on entend « la norme juridique, c'est-à-dire [les] lois et règlements d'un État » à qui l'on reconnaît une force juridique au-delà des frontières dudit État. Le terme d'« extraterritorialité », quant à lui, matérialiserait le cadre d'action de l'agent diplomatique, et recouvrirait à ce titre « les personnes et les biens qui, positionnés à l'étranger, sont supposés y bénéficier d'un régime d'immunité » les soustrayant au droit de l'État du for [*Op. cit.*, note (361), p. 205]. Au regard de la pratique diplomatique des Temps modernes, il nous apparaît que l'auteur a modifié la finalité originelle du régime d'« extraterritorialité ». Le Professeur PANCRACIO aurait, ainsi, substituer à la conception sectorielle initiale, une conception plus large justifiée, non plus exclusivement au regard de l'effectivité des missions diplomatiques, mais par le rayonnement proprement extraterritorial du droit normatif d'un État. Par ailleurs, nous n'avons pas trouvé trace chez les premiers commentateurs du concept d'extraterritorialité d'une telle dichotomie, la fiction d'« extraterritorialité » étant présentée comme le seul fondement juridique du régime des privilèges et immunités des agents de l'époque des Temps Modernes. Sans contester la pertinence de sa distinction, une inversion des définitions des notions d'« extraterritorialité » et d'« extraterritorialité » se révélerait peut-être plus respectueuse des usages diplomatiques qui les ont forgées.

³⁸⁸ Lire par exemple, MARTENS (C. de), *Causes célèbres du droit des gens*, Tome II, Éd. F.A. BROCKHAUS (Leipzig), PONTHEU & Cie (Paris), 1827, pp. 391-427.

³⁸⁹ En pratique, l'indépendance absolue de l'ambassadeur procède du devoir de loyauté qu'il doit à son Roi. Dans le cadre de ses missions, il met en jeu son « honneur » et sa « fidélité ». A cet égard, « [i]l ne devra non plus, sans l'autorisation expresse de son constituant, accepter aucune dignité, aucun titre ou décoration, grâce ou faveur quelconque de ce même souverain, ni de tout autre prince étranger » [*in* MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p.89).

³⁹⁰ RAYNEVAL (G. de), *De la liberté des mers*, Tome I, Éd. Treuttel et Wurtz, Paris, 1811, pp. 62-63.

publique ou secrète, à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit. (...) Il ne devra non plus, sans l'autorisation expresse de son constituant, accepter aucune dignité, aucun titre ou décoration, grâce ou faveur quelconque de ce même souverain, ni de tout autre prince étranger »³⁹¹. Par ailleurs, et dans le même souci de garantir l'effectivité des missions diplomatiques, le régime d'exterritorialité soustrait l'Envoyé à toutes poursuites devant les tribunaux civils³⁹² et criminels³⁹³ de l'État accréditaire. Mais, comme il a été précisé plus haut, le caractère coutumier des privilèges et des exemptions forgés par la pratique diplomatique des Temps modernes a suscité dès le XIX^{ème} siècle un vif débat.

193. La doctrine spécialisée s'est interrogée d'abord sur le fait de savoir si il était légitime d'étendre le bénéfice de l'exterritorialité aux objets et aux personnes qui, bien que matériellement et personnellement liés à l'agent diplomatique, n'étaient pas formellement attachés à son action politique. A cette première problématique, s'est greffée celle de la détermination du régime applicable à une catégorie *sui generis* des agents diplomatiques : celle englobant les Envoyés spéciaux du Roi – qualité que le secrétaire d'État aux Affaires étrangères pouvait revêtir, par exemple, à l'occasion de son intercession plus ou moins diplomatiques dans les affaires privées des Rois. Sachant que les affaires dont ils étaient investis n'avaient pas nécessairement de portée politique comme la négociation d'un emprunt, des actes d'administration et de surveillance de domaines privés du souverain sis en pays étrangers –³⁹⁴ à la différence des missions échues aux ministres publics, pouvaient-ils jouir, dans les mêmes proportions, du cérémonial et des immunités diplomatiques ? Pour les auteurs les plus critiques, ces deux problématiques mettaient directement en cause la pertinence de la portée absolue que la coutume internationale attribuait volontiers au privilège de l'inviolabilité.

194. Ils trouvent, en effet, plus cohérent de limiter son bénéfice à l'Envoyé investi *intuitu personae* par le Roi. Parce que cette fiction a été pensée à l'origine pour garantir l'effectivité des missions de l'agent diplomatique « naturellement en butte aux intrigues et aux embûches » des Cours étrangères³⁹⁵, on devrait lui prêter un sens restrictif qui établirait alors la portée relative et non absolue de l'inviolabilité. Cette solution n'a pas convaincu la doctrine spécialisée majoritaire qui a mis en évidence l'existence d'« un principe généralement admis

³⁹¹ MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 89.

³⁹² *Op. cit.*, 90-93.

³⁹³ *Op. cit.*, pp. 94-98.

³⁹⁴ HEFFTER (A.-G.), *Op. cit.*, p. 411.

³⁹⁵ PINHEIRO-FERREIRA (S.), in annotation de l'ouvrage de Georg Friedrich de MARTENS, *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe*, *Op. cit.*, p. 107.

dans la pratique moderne des États » justifiant, notamment, l'extension des exemptions juridictionnelles en matière civile et criminelle aux biens, famille et personnel des agents diplomatiques³⁹⁶. Il est, donc, interdit à l'État accréditaire de les arrêter, juger et punir sans le consentement de l'agent diplomatique dont ils dépendent³⁹⁷. S'agissant à présent du cas des Envoyés spéciaux, on les définit commodément en les distinguant de la catégorie de ministres publics³⁹⁸. A cet égard, ils se caractérisent par le caractère épisodique de leur intervention à l'étranger. Ainsi, l'extranéité de la mission que leur confie le Roi ne va pas justifier systématiquement l'invocation du régime d'exterritorialité. Ce ne sera le cas, que si leur mission est diplomatique, caractère que le Professeur HEFFTER déduit *a contrario* de l'existence de « fonctions politiques » afférentes « aux affaires particulières ou privées » dont les ont chargées leur Souverain³⁹⁹. Cette ambivalence se refléchit parfaitement dans l'action internationale du secrétaire d'État aux Affaires étrangères.

195. L'inexistence de son autonomie politique rend impossible la reconnaissance d'une réserve de compétences en matière diplomatique. De fait, son action ne revêtira un caractère diplomatique que si le Roi lui attribue spécifiquement une portée politique. Dans cette hypothèse, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères sera assimilé à un « ministre public » au sens universel que la pratique diplomatique prête à ce terme, c'est-à-dire à l'agent « chargé des affaires de l'État qu'ils représentent »⁴⁰⁰. En qualité de « négociateur effectif »⁴⁰¹, il pourra alors jouir de certains privilèges consacrés par le droit d'exterritorialité, droit dont il sera privé *a contrario* si le caractère public de sa mission n'est pas établi par la possession de *pouvoirs*. Mais, « même sans titre officiel »⁴⁰² le droit coutumier et la majorité de la doctrine conviennent que l'État auprès de qui l'envoyé spécial est dépêché sur la base d'instructions formelles et patentes devra toujours lui garantir au minimum, sûreté et courtoisie, « car toute injure faite à l'envoyé est considérée comme une insulte faite à son Souverain »⁴⁰³. Dans cette hypothèse, la dimension personnelle de la représentation – propre, comme on l'a vu précédemment à la logique absolutiste – imposerait *de facto* la protection de l'agent

³⁹⁶ HEFFTER (A.-G.), *Le droit international public de l'Europe*, Traduit par Jules BERGSON, Éd. SCHROEDER (Berlin), Éd. COTILLON (Paris), 1866, p. 410. Parmi les sources juridiques qui établiraient ce principe, l'auteur cite un acte du Parlement britannique de 1789, un décret français du 11 décembre 1789, le Code général de procédure prussien (Tome I, Titre 2, §.63, p. 67), un acte du Congrès américain de 1790 et une ordonnance royale danoise du 8 octobre 1708 (*Ibid*).

³⁹⁷ On renverra à titre illustratif à la « sentence de mort prononcée en 1603, par l'ambassadeur de France à Londres, contre une personne de sa suite » reproduite en Annexe I (texte 3).

³⁹⁸ HEFFTER (A.-G.), *Op. cit.*, p. 412.

³⁹⁹ *Op. cit.*, p. 411.

⁴⁰⁰ MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 54.

⁴⁰¹ *Op. cit.*, p. 39.

⁴⁰² HEFFTER (A.-G.), *Op. cit.*, p. 412.

⁴⁰³ MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, note (1), p. 86 ; HEFFTER (A.-G.), *Op. cit.*, pp. 394-397.

diplomatique comme gage d'une bonne entente entre l'État accréditaire et l'État accréditant⁴⁰⁴. Toutefois, au regard des analyses doctrinales, il semble que le régime des privilèges des envoyés particuliers investis d'une mission politique ne saurait être totalement assimilé à celui des Envoyés permanents, tels les ambassadeurs.

196. En effet, les auteurs ne reconnaissent pas aux émissaires spéciaux le bénéfice des immunités juridictionnelles qu'ils interprètent majoritairement comme un droit exigible principalement du « ministre public » et accessoirement de son entourage familial et de son personnel⁴⁰⁵. Pour autant, cet aspect restrictif est susceptible d'être atténué par la portée constructive attachée à la personnalisation des prérogatives internationales des Rois. Car, c'est bien des pratiques cérémonieuses des Cours qu'a émergé, en Droit des gens, le principe coutumier selon lequel tout émissaire de haut rang, qu'il soit « ministre public » ou simple agent spécialement mandaté pour le règlement d'une affaire privée, est l'incarnation absolue de son Roi. A partir du XVII^{ème} siècle, il appartient ainsi au secrétaire d'État aux Affaires étrangères de faire sien ce qui est présentée alors comme une « préoccupation constante des souverains »⁴⁰⁶, à savoir la défense de ses préséances et des usages par les Cours étrangères.

197. Dans le cadre de son activité de correspondance diplomatique, il devient un intermédiaire incontournable dans l'instrumentalisation des plaintes d'ambassadeurs. Il doit s'assurer, à cet égard, du respect des privilèges et immunités qu'ils tiennent de leurs fonctions et/ ou de leur rang social⁴⁰⁷. Mais, rappelons-le, le régime de l'exterritorialité ne va pas jusqu'à conférer de marge discrétionnaire à leur bénéficiaire. Cette fiction juridique permet seulement de « considérer [l'agent diplomatique] comme s'il n'avait pas quitté les États du souverain qui l'envoie »⁴⁰⁸, ce qui tend à penser que le mécanisme de la représentation se présente historiquement comme un aménagement de l'action diplomatique princière. Dans le même temps, il révèle une réelle capacité de la Monarchie absolue à s'adapter à l'essor des relations interétatiques.

198. De plus en plus rare au fur et à mesure que l'on s'achemine vers la fin de l'Ancien régime, la négociation directe entre souverains prend généralement la forme de rencontres

⁴⁰⁴ En se référant toutefois à la pratique diplomatique de la France du XVII^{ème} siècle, le Professeur HEFFTER relève des interprétations discordantes qui attestent encore, à l'époque où il publie ses analyses (1866), de l'instabilité des règles qui encadrent l'action non diplomatique menée à l'étranger [En ce sens, lire *Le Droit international public de l'Europe*, *Op. cit.*, note (1), p. 412].

⁴⁰⁵ MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 90-98.

⁴⁰⁶ PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 30.

⁴⁰⁷ En ce sens, lire « la satisfaction donnée en 1682 à M. de VENIER, ambassadeur de Venise à la Cour de France » reproduite en Annexe I (texte 6).

⁴⁰⁸ MARTENS (G.-F.), *Précis du Droit des gens moderne de l'Europe*, *Op. cit.*, p. 105.

bilatérales solennelles⁴⁰⁹. La diplomatie dite de « sommet » est alors quasi inexistante⁴¹⁰. Toutefois, la faiblesse du nombre des rencontres entre monarques tranche singulièrement avec la fréquence de leurs voyages à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières. La donne s'inverse à partir du XVII^{ème} siècle avec l'implantation durable de la Cour à Versailles par Louis XIV. Elle coïncide historiquement avec la période de sédentarisation du département en charge des affaires étrangères⁴¹¹ en même temps que s'affirme l'idée qu'« un souverain ne [doit] pas quitter son territoire, à moins qu'il n'entrepr[enne] une guerre »⁴¹². Mais, loin de marquer le retrait du pouvoir royal de la scène diplomatique, la négociation par émissaires interposés lui donne, au contraire, l'occasion de conforter plus sûrement l'étendue de sa magnificence⁴¹³ par le jeu de la délégation de son pouvoir d'incarnation.

c. La délégation du pouvoir d'incarnation

199. Dans le cadre de l'exercice du pouvoir de représentation personnelle du Roi, l'agent diplomatique bénéficie de la délégation du pouvoir d'incarnation de celui-ci. L'État réside en la personne du Roi, le Roi s'exprime par la voix de son représentant qu'il soit permanent ou spécial, en conséquence l'agent diplomatique doit être traité avec tous les égards dus au rang de la puissance souveraine qui s'incarne en lui. C'est là un souci constant des grandes monarchies du XVII^{ème} siècle, ainsi qu'en témoignent, par exemple, les instructions remises à Monsieur de NOINTEL, ambassadeur de Louis XIV à la Sublime Porte, le 21 juillet 1670 : « Il n'est pas besoin de faire souvenir ledit Sieur ambassadeur du rang et de la préséance qui lui appartient sur tous les autres, ce qu'il doit être d'autant plus soigneux de conserver à la Porte du Grand seigneur que Sa majesté y est reconnue pour le plus puissant et le plus

⁴⁰⁹ A titre d'illustrations, citons la rencontre entre Louis XIII et Charles-Emmanuel de Savoie en Avignon en 1622, celle des Rois de Suède et de Danemark à Ulfsbäck en 1629, celle du jeune Louis XIV avec son futur beau-père, Philippe V sur l'île des Faisans, au milieu de la Bidassoa, en vue d'y sceller sa future alliance matrimoniale avec l'Infante d'Espagne Marie-Thérèse [Lire BELY (L.), *Les relations internationales en Europe, XVI^{ème} – XVII^{ème} siècles*, P.U.F. 1998, p. 338].

⁴¹⁰ PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 20.

⁴¹¹ Selon la description que l'historien Frédéric MASSON donne de l'implantation du ministère des Affaires étrangères à Versailles, « [l]es bureaux politiques sont installés dans une des ailes formant la cour des Ministres. Ils communiquent directement avec le cabinet du Secrétaire d'État au moyen d'un escalier intérieur. L'appartement du ministre au Château est considérable. Il se compose de vingt et une pièces, sans compter le logement des vingt-neuf valets de toutes sortes » (*in Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution, 1787-1804, Op. cit.*, p. 12). Précisons également, que outre l'hôtel assigné à Versailles aux Affaires étrangères, le parc immobilier du département s'étendait également aux demeures particulières que le Secrétaire d'État achetait ou louait à ses frais mais dont la dépense était régulièrement inscrite dans les comptes du Département. Ainsi, en fut-il du bail de l'hôtel de l'Hôpital conclu par M. de VERGENNES, sis rue Saint-François, pour lequel il payait 3 600 livres par an (*Op. cit.*, pp. 12-13).

⁴¹² BELY (L.), *Les relations internationales en Europe, XVII^{ème}-XVIII^{ème} siècles*, *Op. cit.*, p. 339.

⁴¹³ PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 11-12.

considérable prince de la Chrétienté. »⁴¹⁴ Dans l'optique de Louis XIV – et de l'ensemble des souverains de l'Europe moderne – les préséances dont bénéficient ses représentants sont autant de témoignages du rayonnement de sa puissance à l'étranger. Parce qu'il est « de l'essence du roi d'être magnifique »⁴¹⁵, ce droit à la préséance revêt une connotation éminemment subjective que le cérémonial public s'emploie à ordonner en fonction des « usages, des formes et des règles » des Cours.

200. Défini en doctrine comme « la galanterie des États » ou plus précisément « le code ou le formulaire des convenances »⁴¹⁶, le cérémonial public organise à l'étranger une égalité statutaire entre le Roi et l'envoyé qui le représente. Cependant, en pratique, elle demeure très relative, que la délégation s'opère à la faveur d'une représentation diplomatique permanente ou dans le cadre de l'accomplissement de missions spéciales. Il s'agit avant tout de témoigner de la courtoisie envers l'État accréditant et notamment son chef (« *Cérémonial des cours* »)⁴¹⁷ dont la puissance est alors réfléchi en fonction de la dignité, du rang ou de toutes autres marques d'honneur ou d'égards accordés à son représentant par l'État accréditant (« *Cérémonial diplomatique ou d'ambassade* »)⁴¹⁸. De même, et comme il sera rappelé dans la dernière partie de ce Titre I, la multiplication des échanges interétatiques va progressivement nécessiter une standardisation des usages diplomatiques laquelle va inspirer, à son tour, une troisième forme de cérémonial qualifiée par le Professeur PRADIER-FODERE de « Cérémonial de chancellerie » (ou « *Protocole diplomatique* » ou « *Protocole de chancellerie* »)⁴¹⁹. Il encadre matériellement le Cérémonial des Cours et le Cérémonial diplomatique : il veille, ainsi, à la régularité des actes, des offices et des pièces diplomatiques ; il attribue les titres et les qualifications qu'il faut donner aux États, à leurs chefs et à leurs représentants. En un mot, il « règle la mesure des honneurs et le rang auxquels ils ont droit »⁴²⁰.

201. Perçu comme futile sous la Révolution⁴²¹, le non-respect des règles de préséance est lourd de conséquence à une époque où la diplomatie et la guerre se confondent⁴²². A cet

⁴¹⁴ DUPARC (P.), *Recueil des instructions aux ambassadeurs et ministres de France*, Ed. du C.N.R.S., Archives du Ministère des Affaires étrangères, vol. XXIX, Turquie, 1970, p. 65 [cité in PANCRACIO (J.-P.), « L'évolution historique du statut international du chef de l'État », *Op. cit.*, p. 29].

⁴¹⁵ HILDESHEIMER (F.), *Du Siècle d'or au Grand Siècle. L'État en France et en Espagne, XVI^{ème} – XVII^{ème} siècles*, Flammarion, 2001, p. 189.

⁴¹⁶ PRADIER-FODÉRE (P.), *Cours de droit diplomatique à l'usage des agents politiques du ministère des Affaires étrangères des États européens et américains*, *Op. cit.*, p. 4.

⁴¹⁷ *Op. cit.*, pp. 4-5.

⁴¹⁸ *Op. cit.*, pp. 5-6.

⁴¹⁹ *Op. cit.*, p. 6.

⁴²⁰ *Ibid.*

⁴²¹ Voir *infra* (Partie I-Titre II-Chap. I-Sect. I).

égard, la hiérarchie subtile qui s'établit tant bien que mal entre les divers représentants⁴²³ revêt une dimension éminemment géostratégique. Elle est fonction de l'importance du souverain ou de la République auprès duquel il se trouve accrédité, du dessein politique de son Roi, voire de son origine sociale⁴²⁴. En matière diplomatique, ces éléments d'information ne se présument pas, même à l'époque des Temps Modernes. La légitimation d'action des Envoyés auprès de cours étrangères est formellement attestée dans le cadre d'une correspondance diplomatique.

202. De forme multiple, l'échange de lettres diplomatiques a principalement pour objet de notifier l'accréditation d'un agent diplomatique au Souverain étranger auprès duquel il est dépêché. Tel est, notamment, l'effet juridique attaché à la *lettre de créance*⁴²⁵ – effet juridique qui prend officiellement fin avec la *lettre de récréance* adressées en réponse à la *lettre de rappel* du ministre – et dans une mesure moindre, à la *lettre de recommandation*.

203. La *lettre de créance* atteste formellement du caractère public de son possesseur. Elle l'introduit *intuitu personae* auprès du Souverain de l'État accréditaire. A ce titre, ce document doit comporter un minimum d'informations sur le porteur de la lettre. « Ordinairement conçue en forme de lettre de chancellerie, on y mentionne d'abord le but général de la mission (...); on nomme ensuite la personne à qui elle est confiée, en spécifiant son caractère diplomatique, et on conclut en priant d'ajouter foi et créance à ce qu'il communiquera au nom de sa cour »⁴²⁶. L'agrément du Souverain étranger qui se voit adresser ces lettres suffit en principe à l'admission de leur possesseur. Si l'on en croit le comte de GARDEN, une réponse par lettre

⁴²² Pour une illustration significative de la dimension irénique attachée au respect des règles de préséance, se reporter aux « Insultes et réparations faites en 1679, à M. de CHAUVIGNY, ministre de France à Genève », document reproduit en Annexe I (texte 5).

⁴²³ Les missions françaises se composent, à l'époque des Temps Modernes et par ordre d'importance, les agents du Roi, des résidents pour le Roi, des envoyés extraordinaires, enfin des ministres plénipotentiaires [*in* BOIS (J.P.), *L'Europe à l'époque moderne. Origines, utopies et réalités de l'idée d'Europe. XVI^e-XVIII^e siècles*, Armand Colin, 1999, p. 246].

⁴²⁴ On citera à titre illustratif, un extrait de l'audience accordée par Philippe II, Roi d'Espagne, au célèbre Président Jeannin, envoyé par Henri IV en qualité d'ambassadeur bien qu'il n'appartenait pas à la noblesse : « - *Etes-vous gentilhomme ?* Oui, répondit Jeannin, si Adam l'était. *De qui êtes-vous fils ?* continua le roi. De mes vertus, répliqua l'ambassadeur. Philippe II confus de ces réponses, s'empessa de réparer, par son bon accueil, l'injure gratuite qu'il avait faite au représentant du Roi de France » [cité *in* « GARDEN (G. de), *Traité complet de diplomatie*, Tome II, *Op. cit.*, p. 18].

⁴²⁵ Pour une illustration de la solennité des lettres de créance de l'époque monarchique se reporter à l'Annexe I (textes 21 à 23); de même qu'un exemple de lettre de récréance (Annexe I, texte 26) consistant pour le Souverain de l'État accréditaire à prendre acte du rappel de l'ambassadeur, envoyé extraordinaire ou chargé d'affaires, par le Souverain de l'État accréditant. Le rappel d'un chef de poste est généralement motivé par des raisons personnels tenant à « l'âge », « l'état de santé » ou « la position de sa famille » (Annexe I, texte 24) ou peut consister en un moyen de pression diplomatique exercé pour sanctionner la mauvaise foi de l'État accréditaire témoigné lors de négociations avec l'État accréditant (Annexe I, texte 25).

⁴²⁶ GARDEN (G. de), *Traité complet de diplomatie*, Tome II, *Op. cit.*, pp. 46-47.

demeure « exceptionnelle »⁴²⁷. Il est toutefois fait obligation à l'État accréditant de soumettre à l'État accréditaire le nom de l'envoyé préalablement à la remise des lettres de créance. A cette fin, le « ministre public » se voit délivrer une copie légalisée de celles-ci, qu'il présente au secrétaire d'État aux Affaires étrangères en demandant audience. Si un minimum de formalisme est requis par le Droit des gens coutumier, son interprétation par la pratique monarchique demeure relativement souple. Ainsi, on admet que deux ministres envoyés à la fois puissent être accrédités par une seule lettre de créance, à la condition qu'ils soient du même ordre. De même, un seul ministre public peut être chargé de plusieurs lettres de créance, soit qu'il est accrédité auprès de plusieurs cours, soit qu'il l'est auprès d'un souverain mais à différents titres⁴²⁸. Parallèlement à la lettre de créance, le caractère international de l'envoyé pourra également être établi par une *lettre de recommandation* qui accrédite des agents diplomatiques pour des missions politiques de moindre envergure et pour des missions d'ordre privé. Le formalisme sera, en l'espèce, moins exigeant que ce qui est usuellement requis pour la lettre de créance. Ainsi, l'accréditation notifiée par une lettre de recommandation est adressée, en principe, au secrétaire d'État aux Affaires étrangères⁴²⁹. Toutefois, la rigueur est de nouveau de mise pour la notification de la fin des missions diplomatiques, la pratique diplomatique ayant opté pour le principe d'un parallélisme des formes en la matière.

204. Ainsi, la *lettre de créance* a-t-elle pour pendant la *lettre de récréance* qui est envoyée par le Souverain de l'État accréditaire en réponse à la *lettre de rappel* que lui a adressée le Souverain de l'État accréditant. A cette occasion, il doit motiver sa décision de rappel et rassurer le Souverain de l'État accréditaire, de « l'assurance de l'inviolabilité de ses sentiments, ainsi que du désir de voir continuer la bonne intelligence existante entre les deux cours »⁴³⁰. La pratique diplomatique impose à l'Envoyé de réitérer cette assurance « verbalement à son congé » dans les meilleurs termes⁴³¹, en particulier si son départ survient dans des circonstances délicates nourries par une mauvaise conduite du ministre, voire par sa disgrâce le déclarant *persona non grata*⁴³². Il lui appartient alors de remettre en mains propres la lettre de rappel au Souverain de l'État accréditaire qui en accuse à son tour réception en répondant par une *lettre de récréance*. Conformément aux usages, il y témoigne de la conduite satisfaisante et respectueuse dont l'Envoyé a fait preuve au sein de sa Cour tout le

⁴²⁷ *Op. cit.*, p. 47.

⁴²⁸ *Ibid.*

⁴²⁹ GARDEN (G. de), *Traité complet de diplomatie*, Tome II, *Op. cit.*, p. 13.

⁴³⁰ *Op. cit.*, p. 51.

⁴³¹ *Ibid.*

⁴³² GARDEN (G. de), *Op. cit.*, p. 52.

long de son séjour. Il assure y, également, « du vif désir que l'on a de maintenir la bonne intelligence et les dispositions amicales qui subsistent entre les deux États, et l'on s'en rapporte à ce que le ministre en saura dire à son retour. »⁴³³ Il termine par une formule d'usage demandant au Souverain accréditant de prêter foi au contenu de sa lettre, d'où sa qualification de « récréance »⁴³⁴. Mais, quelles soient de créances ou récréances, les lettres diplomatiques n'ont souvent de sens pour leur possesseur que si elles sont accompagnées des *instructions*.

205. D'après les témoignages rapportés de la pratique diplomatique du XVII^{ème} siècle il semble que, en matière de relations extérieures, leur auteur de principe soit le secrétaire d'État aux Affaires étrangères et exceptionnellement son Souverain. Mais, avant d'envisager la part d'action respective de ces deux autorités, il convient de préciser de quelle manière les instructions des agents diplomatiques peuvent légitimer leur droit d'agir à l'étranger.

206. Muni de lettres et d'instructions officielles, l'ambassadeur se présente à son arrivée à son poste où il y assure les missions qui sont encore les siennes aujourd'hui: représentation, négociation, information et protection de nationaux⁴³⁵. Toutefois, à une époque où « [u]n grand roi ne peut envoyer des ambassadeurs moins illustres »⁴³⁶, la représentation diplomatique reste très onéreuse pour un ambassadeur permanent. Sur place, il doit assurer à ses frais un train de vie proprement « d'Ambassadeur »⁴³⁷. On lui demande concrètement de vivre avec autant d'éclat et de magnificence qu'un secrétaire d'État aux Affaires étrangères en représentation. L'un comme l'autre dans leur fonction respective, endossent la responsabilité de la dignité de leur Souverain à l'étranger, comme à Versailles. Mais, pour l'ambassadeur, cette obligation lui est d'autant plus coûteuse que les frais ordinaires de sa mission sont également à sa charge : correspondance et écritures, nouvellistes et informateurs, fêtes et soirées. L'État n'assume que quelques dépenses extraordinaires ainsi que ses appointements à

⁴³³ *Ibid.*

⁴³⁴ *Ibid.*

⁴³⁵ Il semble, toutefois, que dès le XVIII^{ème} siècle, les ambassadeurs exercent une fonction de protection diplomatique à destination de nationaux en leur accordant, notamment un « droit d'asile » dans leur hôtel, exception faite, précise François de CALLIERES, des « scélérats et des bandits condamnés à mort pour des crimes atroces » (*in De la manière de négocier avec les souverains*, Ed. Jean Nourse, Londres, 1750, pp. 161-162). Cependant, ce rôle demeure encore résiduel à l'époque, en raison notamment de la prééminence que les usages internationaux et constitutionnels reconnaissent au consul dans la défense des intérêts des ressortissants. A cet égard, on le présente comme « le protecteur naturel de ses compatriotes » [*in* MARTENS (C. de), *Le guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p.286]. Malgré tout, on note que le rôle d'officier d'état civil que les ambassadeurs assument, à cette même période, ne souffre d'aucune concurrence dans l'accomplissement de cette tâche comme semble l'indiquer le formalisme des documents qu'ils paraphent sous la responsabilité du secrétaire d'État aux Affaires étrangères (pour illustration, voire en Annexe I, textes 27 à 29).

⁴³⁶ DE VERA DA CUNIA don (A.), *Le parfait ambassadeur*, Leide, Th. Haak, 1709, p. 285.

⁴³⁷ GARDEN (G.), *Op. cit.*, p. 19.

peine valorisés par les quelques privilèges qu'il partage avec le secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Toutefois, à partir du règne de Louis XV, la pratique monarchique française tend à assouplir la marge d'action des ambassadeurs permanents. Elle lui confère même, *en secret*, un rôle politique beaucoup plus grand que celui officiellement dévolu à celui qui est devenu depuis 1626, leur responsable hiérarchique, à savoir le secrétaire d'État aux Affaires étrangères.

207. Passée à la postérité sous l'appellation de *Secret du Roi*, cette diplomatie parallèle impulsée par Louis XV organise le court-circuitage des instructions délivrées par le Secrétaire d'État aux agents en poste à l'étranger ou mandatés à titre spécial. Le personnage le plus emblématique de cette période obscurantiste de la diplomatie des Temps Modernes reste pour beaucoup d'auteurs le célèbre Chevalier d'EON de BEAUMONT, agent secret français dont les hauts faits diplomatiques et l'ambiguïté sexuelles ont passionné en son temps les opinions britannique et française!⁴³⁸ Mais, sans doute, cette lettre écrite de la main de Louis XV, à l'adresse de son nouvel ambassadeur en Hollande en 1768, le comte de BRETEUIL, témoigne-t-elle plus significativement encore du rapport de défiance qui s'est instauré entre le Roi et son propre secrétaire d'État aux Affaires étrangères, le comte de BROGLIE. Reproduite intégralement en annexe, nous n'en livrons que l'extrait le plus explicite⁴³⁹ :

« Le baron de BRETEUIL ayant été honoré de la confiance particulière de sa majesté pendant le séjour qu'il a fait en qualité de son ministre et de son ambassadeur dans les cours de Pétersbourg et de Stockholm, il est déjà instruit de la manière dont il doit diriger la correspondance qu'il lui est permis d'entretenir avec elle, en se servant des nouveaux chiffres et des adresses qui lui seront remis et indiqués par le comte de BROGLIE avant son départ. Il sait aussi la fidélité avec laquelle il doit garder le secret que le roi a bien voulu lui confier, et l'attention qu'il doit apporter à le conserver, et à prévenir les événements qui pourraient le déceler. Il sera donc suffisant de lui faire connaître, par la présente instruction, les objets sur lesquels sa majesté désire qu'il fixe principalement son attention. Il serait inutile d'entrer, avec le baron de BRETEUIL, dans les détails purement relatifs à la Hollande. Il recevra sur cet objet des instructions directes par le ministre des affaires étrangères ; le roi se réserve seulement d'y ajouter ce qu'il jugera convenable, lorsqu'elles lui auront été adressées par le comte de BROGLIE, à qui le baron de BRETEUIL les communiquera, dès qu'elles lui auront été remises, et en donnera copie,

⁴³⁸ Après avoir servi avec distinction dans les armées de Louis XV, il oeuvra en secret pendant près d'un demi-siècle à Saint-Petersbourg et à Londres tantôt sous les traits d'un gentilhomme, tantôt sous ceux d'une femme. Tout le temps où ils eurent recours à ses services, pas plus Louis XV que Louis XVI ne surent s'ils avaient affaire à un chevalier ou une chevalière. Mais, le caractère androgyne d'EON constituait son arme la plus redouble dans le cadre de ses missions secrètes. Aussi, la royauté toléra-t-elle son goût pour les vêtements féminins, quand elle ne l'encourageait pas à l'exploiter dans l'intérêt de la France [pour une illustration de ses talents, notamment auprès de la Cour d'Angleterre, lire GARDEN (G.), *Op. cit.*, note (1), p. 51]. Un mythe se construisit autour de l'agent secret auquel mirent fin à sa mort, les docteurs en médecine les plus célèbres de Londres chargés de l'autopsier. Ils établirent scientifiquement « le sexe mâle de la prétendue chevalière » [*Op. cit.*, note (1) p. 52].

⁴³⁹ L'intégralité de la lettre de Louis XV, ainsi, que les instructions du secrétaire d'État aux Affaires étrangères auxquelles elles renvoient, sont reproduits en Annexe I (texte 18).

ainsi que de tout ce qu'il pourra recevoir par le canal du duc de CHOISEUL, qui serait relatif à sa mission (...).»

208. Mais secrètes ou officielles, les instructions diplomatiques demeurent capitales pour leur destinataire : « c'est (...) sa loi », affirme le comte de GARDEN⁴⁴⁰. L'Envoyé, ministre public ou agent spécial, est seul habilité à les lire et, à ce titre, les États étrangers sur les territoires desquels transite sa correspondance doivent en respecter le secret⁴⁴¹. Elle se présente généralement sous la forme de mémoires, de rescrits ou de lettres. Par ailleurs, et à moins que le Roi ou le secrétaire d'État aux Affaires étrangères n'autorise expressément l'Envoyé, il lui est strictement interdit de s'écarter du contenu des instructions sous peine de se compromettre personnellement et partant, de compromettre sa mission. L'exhaustivité comme la concision des instructions royales révèle le soin particulier que leur auteur apporte à la rédaction des feuilles de route des diplomates⁴⁴². Il s'agit de délimiter la marge d'action de l'Envoyé, sans l'hypothéquer pour l'avenir, sachant que l'improvisation ne peut être justifiée qu'au regard de la défense des intérêts qui lui sont confiés. De ce point de vue précisément, le statut de mandataire dont la doctrine majoritaire le revêt n'est pas exempt de critiques au regard de la pratique conventionnelle de la Monarchie absolue.

d. La délégation du pouvoir de négociation : les limites de la transposition de la théorie du mandat en matière conventionnelle

209. La théorie du mandat subordonne l'action des agents diplomatiques à la possession de *pouvoirs* délivrés par le Roi qu'ils représentent au cours des négociations. Ce document justifie objectivement de l'étendue de leur commission auprès d'un autre gouvernement. Établis dans un but particulier – tel que la négociation d'un traité – ou à titre général et indéterminé – pour suivre, par exemple, une négociation ou entretenir des rapports diplomatiques généraux entre les États concernés – les *pleins-pouvoirs* constituent un autre mode d'établissement de la légitimation de l'action internationale des Envoyés. Tout négociateur doit les présenter en vue d'attester de son crédit international. A ce titre, leur action étant strictement conditionnée par cet acte de délégation, on peut en déduire la nature apolitique du statut de plénipotentiaire: privé de toute marge d'action discrétionnaire, ils ne peuvent négocier que dans les limites et selon des desseins préexistants à leur volonté

⁴⁴⁰ GARDEN (G.), *Op. cit.*, p. 49; note (1), p. 51.

⁴⁴¹ Bien évidemment, dans la pratique, les exemples ne manquent pas de sceaux brisés malhabilement. A titre illustratif, citons le cas de cet « ambassadeur français à Londres qui se plaignit, auprès du duc de Newcastle, d'avoir reçu, par la poste, des dépêches de sa cour, cachetées avec le sceau de la Grande-Bretagne. « Par une méprise dans la chancellerie, répondit le duc, en souriant » (*Op. cit.*, p. 87).

⁴⁴² Pour illustration, voir en Annexe I, textes 14 et 18.

propre⁴⁴³. Comme le rappelle ironiquement un diplomate de cette époque, « [l']Ambassadeur est inutile et même dangereux s'il n'a pour son maître une fidélité incorruptible, un zèle ni étourdi, ni intéressé, et s'il n'a assez d'habileté pour n'être point risible dans le poste qu'il occupe. Il doit avoir avec cela une profonde connaissance des affaires qu'il a à négocier, aussi bien que de l'état des Princes qui ont quelque rapport aux intérêts de son maître. Il est d'ailleurs impossible, conclut-il, que le Prince soit assuré de la fidélité et de la capacité de son ministre si celui-ci ne lui en a donné des preuves en d'autres emplois... ». ⁴⁴⁴Le Roi redoute, à cet égard, les actes ou les engagements appelés « sponsions »⁴⁴⁵, c'est-à-dire ceux qui auraient été faits ou pris sans autorisation ou en dehors des limites des pouvoirs des Envoyés. Depuis l'Antiquité⁴⁴⁶, la prudence est particulièrement requise au regard de l'effet juridique attaché à la parole ou aux écrits d'un plénipotentiaire : « les engagements qu'il a pris dans la limite [des pouvoirs], lors même qu'ils seraient contraires à ses instructions secrètes, obligent l'État qu'il représente »⁴⁴⁷. Cette règle n'est pas absolue à l'époque des Temps modernes, son opposabilité étant fonction de « la loi du plus fort »⁴⁴⁸. Les actes ou engagements pris sans autorisation ou en dehors de la limite des pouvoirs délivrés par le monarque sont susceptibles d'être désavoués *a posteriori* par ce dernier. C'est précisément pour garantir la conformité des actes des négociateurs à sa volonté que le Roi les cantonne dans le rôle d'agents intermédiaires. Cependant, la mise en exergue de la nature apolitique de la fonction de plénipotentiaire ne serait-elle pas, à cet égard, contradictoire avec le statut juridique d'un mandataire ?

⁴⁴³ C'est à ce titre que l'hypothèse d'une pratique originelle dérogeant au principe de la subordination fonctionnelle avancée, notamment, par M. Jacques MONTS dans son ouvrage dédié à la pratique de Loys de REVOL, n'a pas manqué de nous interpellier. Regrettant de ne pas avoir pu vérifier par une lecture des documents d'origine, le caractère avéré ou non de l'apposition de la seule signature de REVOL sur les lettres de négociations, il nous est malgré tout apparu au regard de la pratique monarchique institutionnelle postérieure à la mort de Loys de REVOL que la reconnaissance pratique d'un tel pouvoir d'initiative ne pourrait revêtir qu'une valeur purement anecdotique, quand bien même elle serait effectivement corroborée en fait.

⁴⁴⁴ WICQUEFORT (A. Van), *L'Ambassadeur et ses fonctions*, « Ce n'est pas que ne voulusse qu'il fût homme de bien 1680, traduit par Jean BARBEYRAC, La Haye, T. Johnson, 1724, vol. 1, pp. 3-10 ; cité in BOIS (J.-B.), *Op. cit.*, p. 244.

⁴⁴⁵ VATTEL (E. de), *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliquée à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Texte annoté par M. PRADIER-FODÉRIÉ, Tome II, Librairie de Guillaumin et C^{ie}, Paris, 1863, p. 213.

⁴⁴⁶ On pense, notamment, au célèbre traité des « Fourches caudines » conclu à l'initiative des consuls romains dont les troupes avaient été piégées par l'armée samnite. Leur capitulation avait été acceptée moyennant le démantèlement des forteresses romaines de Frégelles et Calès, l'évacuation des colonies et le renouvellement d'un traité d'alliance. Pour garantir l'exécution de ce traité par Rome, les consuls remirent six cents cavaliers en otages et engagèrent leur parole et celles des officiers supérieurs. Pour sortir des Fourches caudines - connues de nos jours sous le nom de *Stretto di Arpaja* - les légionnaires durent passer désarmés sous le joug, consuls en tête. Mais, de retour à Rome, le Sénat refusa de reconnaître la validité du traité conclu par les consuls. Fidèles à leur parole, les consuls réclamèrent d'être livrés aux Samnites. Le Sénat y consentit, plus déterminé que jamais à poursuivre la guerre, mais les consuls furent malgré tout épargnés par les Samnites. Se référant à cet épisode romain, le juriste suisse Emerich de VATTEL a donné raison au Sénat dans la mesure où la politique de Rome était manifestement incompatible avec l'idée d'une capitulation (*Op. cit.*, p. 211).

⁴⁴⁷ GARDEN (G. de), *Op. cit.*, p. 48.

⁴⁴⁸ VATTEL (E. de), *Op. cit.*, p. 213.

210. En effet, le caractère apolitique, établi *de facto* par la personnalisation du pouvoir international du Roi, semble donner raison à la célèbre formule de CARDIN LE BRET : « la souveraineté n'est pas non plus divisible que le point de géométrie »⁴⁴⁹. Pour autant, les conditions de l'instrumentalisation de la souveraineté de l'État, telles qu'elles nous avons pu les apprécier à travers la délégation du pouvoir d'incarnation du Roi, inspirent quelques réserves au regard, notamment de la théorie du mandat invoquée, en doctrine, pour fonder sa préséance.

211. La royauté, il est vrai, possède, use et abuse seule des « *marques de souveraineté* » que Jean BODIN avait conceptualisées tantôt⁴⁵⁰. Envisagée dans sa dimension abstraite, la souveraineté de l'État princier postule l'exclusivité de la personnalité juridique du Roi. Envisagée dans son aspect le plus concret, la souveraineté externe suppose sa divisibilité qui se traduit formellement par la délégation de pouvoirs pour négocier. Mais, il faut savoir raison garder concernant la portée de cette délégation. En effet, si la fonction d'un mandataire se traduit bien par l'exercice d'un pouvoir de représentation il dispose, à ce titre, d'une personnalité juridique qui lui est propre. Bien que son exercice soit conditionné par les limites définies par le mandant, son fondement est exogène à ce dernier. Or, dans le cas de la représentation personnelle du Roi, la délégation s'analyse non seulement en une délégation de pouvoirs pour négocier mais elle s'analyse préalablement en une délégation d'incarnation délivrée *intuitu personae*. L'agent diplomatique du Roi n'est donc pas mandataire de la personne du Roi mais seulement son porte-voix comme le laissent entendre les témoignages diplomatiques évoqués plus haut.

212. La pratique diplomatique des Temps modernes a montré, en effet, que l'absolutisation du régime monarchique ne se prête pas à une délégation durable en matière internationale. Ce principe vaut quel que soit le statut de l'Envoyé. Qu'il soit « ministre public » au sens diplomatique ou « ministre d'État » au sens politique, il est révocable *ad nutum*. Bien plus, s'agissant spécifiquement du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, il n'apparaît pas sage au Monarque absolu de donner une connotation politique à sa fonction de correspondant diplomatique. La pratique déviante qu'est le *Secret du Roi*,

⁴⁴⁹ CARDIN LE BRET, *De la souveraineté du Roy*, 1632, cité par SUEUR (Ph.), *Histoire du droit public français XV^{ème}-XVIII^{ème} siècles*, Tome I, « La Constitution monarchique », P.U.F., 1989, p. 127.

⁴⁵⁰ Il s'agit du pouvoir de faire la *loy*, celui de déclarer la guerre et de traiter la paix, d'instituer les principaux officiers, de choisir en dernier ressort et d'octroyer sa grâce aux condamnés [cité par CHALTIEL (F.), *La souveraineté de l'État et l'Union européenne, L'exemple français. Recherches sur la souveraineté de l'État membre*, Bibliothèque constitutionnelle et de Science politique, Tome 99, L.G.D.J., 2000, p. 47].

n'est-elle pas, paradoxalement, le signe ostensible de l'inquiétude du pouvoir royal à l'égard de l'interventionnisme ministériel sur la scène extérieure? Mais, précisément, si le Roi peut tout faire dans une monarchie absolue, pourquoi maintenir en l'état une fonction qu'il neutralise en sous-main? La réponse à cette dernière appelle inmanquablement la condamnation d'un mythe, ou plus exactement, la mise en cause d'une « image aussi simpliste que haute en couleur » selon l'analyse qu'en donne l'historien Robert de LA ROQUE de ROQUEBRUNE⁴⁵¹ : à savoir, celle de la figure tyrannique que l'on prête communément au Roi absolu.

213. En fait, plus qu'une pratique, l'absolutisme du pouvoir politique en France s'est affirmé comme un « droit » de la monarchie qu'elle a fréquemment défendu dans les grandes occasions. Ainsi, lorsque Louis XV déclare, le 3 mars 1766, au Parlement de Paris, dans un lit de justice : « C'est en ma personne seule que réside l'autorité souveraine, l'ordre public émane de tout entier de moi, c'est à moi seul qu'appartient le pouvoir »⁴⁵², c'est à son Parlement qui discute alors ses ordres, qu'il s'adresse. « Absolu » ne signifie donc pas une pratique radicale du pouvoir politique sous l'Ancien Régime, dès lors que le Roi est obligé de compter avec ses Parlements, ses États provinciaux et surtout son Conseil. Or, la présence de ces interfaces matérialise précisément un champ d'action que déserte de plus en plus le Monarque : l'administration du royaume. Les VALOIS et les BOURBONS ont pris progressivement l'habitude de diriger leur État par délégation. Un « Secrétaire de la Main » fut même créé sous Louis XIV avec la charge d'imiter la signature du Roi!⁴⁵³ De fait, souverain absolu, il l'est au plan conceptuel, mais il ne se comporte pas pour autant en maître autoritaire et exclusif. Cet état de fait transparaît significativement dans son action diplomatique.

214. S'agissant spécifiquement la pratique de noyautage relevée précédemment au niveau de l'action diplomatique du secrétaire d'État aux Affaires étrangères, sa portée mérite d'être tempérée au regard de l'influence que le duc de CHOISEUL, alors titulaire de cette charge, a su conserver *nolens volens* face à Louis XV. Ainsi, c'est sous la pression de son secrétaire d'État aux Affaires étrangères, de CONTI et de Mme de POMPADOUR que le Roi prend la décision, en 1755, de renverser les alliances de la France et de signer les deux Traités de Versailles avec l'Autriche⁴⁵⁴. Bien plus, c'est dans la défaite que Louis XV mesure

⁴⁵¹ In LA ROQUE DE ROQUEBRUNE (R.), « La direction de la Nouvelle-France par le ministère de la Marine », in *Revue d'histoire de l'Amérique française*, Vol. 6, n° 4, 1953, p. 470.

⁴⁵² Cité in LA ROQUE DE ROQUEBRUNE (R.), *Op. cit.*, p. 470.

⁴⁵³ *Ibid.*

⁴⁵⁴ *Op. cit.*, p. 471.

l'importance du rôle ministériel. Car, sous l'Ancien Régime, « absolu » ne signifie pas non plus « irresponsable » devant la nation. Ainsi, la présence aux côtés du Roi de son ministre des Relations extérieures, inclus parmi ce que les historiens ont appelé les « Conseillers du Renversement des Alliances »⁴⁵⁵ lui a-t-elle permise qu'alléger sur ses épaules, le poids d'échecs diplomatiques comme la Guerre de Sept ans, la débâcle de Rossbach ou encore la perte du Canada. Ainsi, forte de l'interpénétration grandissante des sociétés monarchique et interétatique, l'efficacité du rôle international du secrétaire d'État aux Affaires étrangères est de plus en plus indexée par une exigence de souplesse.

2. Une dimension personnelle de la diplomatie monarchique justifiant, en pratique, une interprétation large du rôle de chargé d'affaires

215. « Les Princes ont leur commerce entre eux et les autres hommes, mais ne pouvant communiquer en personne sans quelque préjudice de leur dignité ou de leurs affaires, ils se servent de l'entremise de quelques ministres (...)»⁴⁵⁶. Si cette définition, fruit d'une expérience diplomatique des plus riche et tumultueuse⁴⁵⁷ dépeint admirablement la fonction et l'esprit qui animent les ambassades permanentes de l'Europe moderne, elle ne s'ajuste que partiellement à la figure du Secrétaire d'État aux Relations extérieures du XVII^{ème} siècle, période à partir de laquelle il commence à s'épanouir dans son rôle diplomatique⁴⁵⁸.

⁴⁵⁵ *Ibid.*

⁴⁵⁶ WICQUEFORT (A. Van), *L'Ambassadeur et ses fonctions*, « Ce n'est pas que ne voulusse qu'il fût homme de bien », 1680, traduit par Jean BARBEYRAC, La Haye, T. Johnson, 1724, vol. 1, pp. 3-10 ; cité in BOIS (J.-B.), *Op. cit.*, p. 244.

⁴⁵⁷ Abraham Van WICQUEFORT fut parmi les premiers diplomates à s'être inspiré de son expérience personnelle pour proposer un modèle du parfait ambassadeur. Son existence quelque peu tumultueuse sert de trame au tableau dynamique et tout en nuances qu'il dépeint des représentations diplomatiques les plus influentes de l'Europe des Temps modernes. Ayant quitté la Hollande dans sa jeunesse, WICQUEFORT est résident de l'électeur de Brandebourg à Paris, lorsque Mazarin ordonne son expulsion de France en raison de la correspondance trop active qu'il échange avec Jan DE WITT. Comme il tarde à s'exécuter, MAZARIN le fait embastiller puis l'exile en Angleterre. De retour aux Provinces-Unies en 1659, il retrouve un poste de plénipotentiaire mais ses relations toujours suivies avec Jan DE WITT lui seront de nouveau reprocher après 1672, période au cours de laquelle son immunité en tant que ministre résident du duc de BRUNSWICK-LUNEBOURG ne lui permet pas d'échapper à la prison. Il s'évade en 1679, après avoir occupé ses trois années d'emprisonnement à rédiger ce qui deviendra son traité intitulé *Ambassadeur et ses fonctions*, texte « souvent remanié (...) et même contrefait », nous précise l'historien Jean-Pierre BOIS [in BOIS (J.-P.), *L'Europe à l'époque moderne. Origines, utopies et réalités de l'idée d'Europe XVI^e – XVIII^e siècle*, *Op. cit.*, p. 243].

⁴⁵⁸ Cet épanouissement fonctionnel coïncide avec le renforcement de la spécialisation de l'action diplomatique française. La structuration des relations extérieures de la France a été amorcée dès le XV^{ème} siècle avec la mise en place des premières ambassades permanentes. Loin de stopper ce processus, les guerres de Religion ont au contraire révélé la nécessité pour les puissantes monarchies européennes de prévenir la survenance de conflits étatiques par le biais d'un jeu d'alliances préventif. Car faut-il le rappeler, l'activité diplomatique de l'Ancien Régime entretient un lien de connexité très fort entre les pouvoirs de guerre et de paix. De fait, la spécialisation du personnel diplomatique procède d'une logique d'instrumentalisation du principe balbutiant, à l'époque, de « souveraineté ».

216. *A priori*, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères n'a pas de compétence de principe en matière diplomatique, son rôle international ne justifie pas de régime juridique spécial. A cet égard, les règles de droit commun que l'on vient de présenter en matière de représentation internationale fondent, de manière objective, les limites du champ d'action dévolu au ministre. Sauf que la dimension personnelle de la politique étrangère monarchique va inspirer, en pratique, une certaine tolérance de la part de la gouvernance, dans la limite toutefois du Droit des gens coutumier. Les nouvelles fonctions qu'il va acquérir, en pratique, vont contribuer à renforcer le prestige de sa fonction et partant, lui permettre d'être plus étroitement associé à la conduite politique des Affaires étrangères.

217. Associer les termes « diplomatie » et « prestige » peut apparaître paradoxal à une époque où la fonction de diplomate est connotée de manière péjorative. Mais, tout n'est qu'une question de perspectives. Dans l'imaginaire populaire, le diplomate est assimilé dès l'époque médiévale, à un espion à la solde de son Roi, du moins, dans le meilleur des cas⁴⁵⁹. L'Histoire de la diplomatie en tout cas ne manque pas d'anecdotes pour étayer cette image dévalorisante⁴⁶⁰. Mais, le prestige dont il est question, est celui bâti sur les victoires diplomatiques que les Secrétaires d'État permirent aux Rois successifs de remporter et qui justifia la consolidation de leurs prérogatives externes. Déléguant les activités de négoce aux ambassadeurs⁴⁶¹, les Secrétaires d'État s'impliquent principalement dans les missions politiques d'envergure du Souverain telles que la conclusion d'alliances conventionnelles et

⁴⁵⁹ Sous le règne d'Henri IV, VILLEROY fut confronté à une délicate affaire d'espionnage qui ébranla fortement le secrétaire d'État aux Affaires étrangères, à tout le moins son règlement le tint-il exceptionnellement – mais momentanément – éloigné de la diplomatie française. Au printemps 1604, on avait découvert que l'un des commis du secrétaire d'État Nicolas L'HOSSE – qui était également son filleul ! – transmettait depuis plusieurs années à l'Espagne les copies des dépêches échangées entre Henri IV et ses ambassadeurs. Démasqué, il tenta de fuir aux Pays-Bas mais il se noya dans la Marne alors qu'il était sur le point d'être arrêté. Si l'on en croit l'historien Bernard BARBICHE, « [c]et incident affecta beaucoup VILLEROY, mais le Roi lui maintint sa confiance », [lire BARBICHE (B.), « VILLEROY », *op. cit.*, p. 9].

⁴⁶⁰ A l'époque des Temps Modernes, les ambassadeurs jouissaient d'une mauvaise réputation notoirement établie par des siècles d' « immoralité », de « subtiles, mais dangereuses *combinazioni*, de pratiques d' « espionnage » et.. d' « indécence ». « De fait, souligne le Professeur Jacques CHAZELLE, il n'était pas rare qu'ils missent à profit leur état pour s'attirer quelques cadeaux, trafiquer d'influence ou mêler le négoce à la négociation » [*in* CHAZELLE (J.), *Op. cit.*, p. 18]. Apparues au XV^{ème} siècle, les ambassades permanentes ont permis la réalisation d'une condition essentielle de la diplomatie moderne : leur institutionnalisation dans la durée a permis le passage d'une action régaliennne « solitaire » dans la sphère interétatique à une activité régaliennne « solidaire » [CHAZELLE (J.), *Op. cit.*, p. 15]. Toutefois, l'influence grandissante que l'essor du négoce maritime internationale procurera aux ambassadeurs à la fin du XVII^{ème} siècle, suscitera la crainte du pouvoir royal au point de justifier, à partir du règne de Louis XV, leur rattachement au Département (Voir *infra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II).

⁴⁶¹ « CHAZELLE (J.), *Op. cit.*, p. 16. C'est là une erreur de stratégie qui *in fine* se révélera payante pour les secrétaires d'État aux Affaires étrangères de la monarchie absolue. Déjà à l'époque de REVOL, les ambassadeurs firent montre d'une certaine liberté à l'égard de l'autorité royale sous couvert de servir cette dernière : ainsi, en fût-il de l'ambassadeur BEAUVOIR LA NOCLE qui n'hésita pas à rédiger de faux documents, « notamment une pseudo missive signée d'Henri IV afin de pallier les retards épistolaires de son maître et de prouver ainsi à Elizabeth I^{ère} que le Roi de France l'avait toujours en grande estime » [Voir Manuscrit REVOL, n° 161-144, *in* MONTS (J) et GAL (S.), *Op. cit.*, p. 28].

matrimoniales. A cette occasion, ils ne se contentent pas de négocier *au nom du Roi*, ils négocient également *pour le compte du Roi* – « compte » qui très souvent se confond avec le leur.

218. Ainsi, en fût-il de REVOL qui en 1593, n'hésita pas à s'inviter dans les négociations menées à Suresnes en vue d'obtenir la fin du conflit opposant la Ligue à Henri IV. En effet, d'après l'analyse de l'historien Jacques de MONTS, il semblerait que le Secrétaire d'État soit intervenu en l'absence de pleins pouvoirs⁴⁶². Il en a déduit la reconnaissance unilatérale d'un droit d'action au bénéfice du secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Même si nous regrettons de ne pas avoir pu vérifier le contenu des pouvoirs de REVOL, il nous est malgré tout possible de nuancer les conclusions de M. Jacques de MONTS. Deux arguments sont de nature à conférer une valeur purement anecdotique à cette émancipation ministérielle. Le premier repose sur l'observation empirique de la pratique postérieure aux Conférences de Suresnes. Les successeurs de Loys de REVOL ne se sont jamais permis d'agir en dehors de la volonté du Roi. D'ailleurs, pas plus la confiance qu'il leur témoignait que la reconnaissance de leurs mérites, ne les mit à l'abri d'une disgrâce. VILLEROY en fit la double expérience sous Henri III qui n'hésita pas, en dépit de la confiance que lui portait le souverain depuis de nombreuses années, à le limoger en 1588. De même, Marie de MEDICIS, par excès de fierté, n'eut aucun scrupule à le révoquer, alors même que le Secrétaire d'État était parvenu au terme d'une riche carrière politique et diplomatique à obtenir le respect de l'ensemble de ses pairs mais également celui des Cours étrangères où il avait notamment brillé pendant près de soixante ans. Le second argument, d'ordre juridique, peut être déduit de la pratique monarchique en matière conventionnelle.

219. Comme il a été mentionné déjà, dès l'époque de l'absolutisme royal, les usages constitutionnels et internationaux distinguent la jouissance du pouvoir diplomatique des modalités de son exercice. Nous ne reviendrons pas sur les aspects tenant à la légitimation du pouvoir de négociation des plénipotentiaires. Mais, à titre complémentaire nous envisagerons une problématique spécifique à la procédure conventionnelle, à savoir l'effet attaché à la ratification imparfaite des accords conclus dans le cadre d'une délégation du pouvoir d'incarnation du Roi.

220. L'approche contractualiste impliquant une délégation du sceau royal *a priori*, n'exclut pas l'hypothèse de la ratification *a posteriori* d'un traité dès lors que la théorie du

⁴⁶² Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap.I-Sect. II).

mandat confère au mandant un droit de contrôle sur l'œuvre du mandataire. Ainsi, on admet dès l'Ancien Régime que le traité puisse être invalidé pour excès de pouvoir. Se faisant, reconnaître au Roi le pouvoir de dénoncer un traité au motif que son représentant aurait commis un détournement de pouvoir, revient à lui reconnaître *a contrario* le pouvoir d'approuver la régularité de sa conclusion. Cependant, s'il est classiquement admis en droit international contemporain que l'acte d'authentification matérialisé par le paraphe des plénipotentiaires doit être dissocié de l'acte de ratification, la confusion matérielle opérée à l'époque par la pratique de la royauté, a eu pour effet de renforcer, au plan formel, sa mainmise sur l'intégralité de la procédure conventionnelle : ainsi, le simple droit de contrôle de l'action des plénipotentiaires a-t-il été progressivement transformé en un droit d'approbation globale du traité signé⁴⁶³.

221. De même, nous avons évoqué l'activisme particulier des secrétaires d'État aux Affaires étrangères dans la conclusion des alliances matrimoniales. Le rôle de VILLEROY, par exemple, a été déterminant dans la consécration de « l'union des couronnes catholiques en arrangeant des mariages entre les princes et les princesses des maisons de France, d'Espagne et de Savoie »⁴⁶⁴. Il en alla de même à la mort d'Henri IV. Son assassinat modifia d'abord le paysage politique français. La période de Régence qui suivit, offrit à Marie de MEDICIS l'occasion d'épurer les différents Conseils. Elle frappa, en particulier, les membres qui ne partageaient ni ses vues politiques, ni sa foi. Dans le souci de conserver sa charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères, VILLEROY s'employa à adapter son idéal de grandeur diplomatique aux vues de la Régente qui souhaitait, en particulier, consolider la bonne entente de la France avec la Cour d'Espagne. VILLEROY lui proposa alors ses bons offices dans le cadre de la conclusion d'hymens stratégiques. Il réactiva, à cette fin, les négociations entamées quelques années plus tôt sous le règne d'Henri IV dans le dessein de concrétiser les promesses d'union entre d'une part le futur Louis XIII et l'infante d'Espagne, Anne, et d'autre part le Prince des Asturies, Don Philippe, et la fille aînée d'Henri IV, Elizabeth de France. Les bans furent publiés dès 1612 et les mariages furent célébrés à Bordeaux trois ans plus tard : par ce succès diplomatique, il venait de sauver sa place même si en soit, il n'y a rien d'exceptionnel dans le fait qu'un secrétaire d'État aux Affaires étrangères

⁴⁶³ Cette conception monopolistique de la notion de ratification, encore observée au XVIII^{ème} siècle par la doctrine positiviste, majoritaire à l'époque – notamment, VATTEL (1714-1768) et BYNKERSHOEK (1673-1743) – va commencer à décliner au siècle suivant. Consécutivement à la substitution de la souveraineté nationale à la souveraineté royale d'une part et à l'abandon définitif du système de mandat en droit conventionnel d'autre part, les pleins pouvoirs ne seront plus délivrés que dans le cadre d'une procédure solennelle entérinée donc et exclusivement par une ratification et ne se limiteront plus qu'à la négociation et à la signature [lire NGUYEN QUOC (D.), DAILLER (P.), FORTEAU (M.), PELLET (A.), *Droit international public*, *Op. cit.*, n° 78].

⁴⁶⁴ BARBICHE (B.), « VILLEROY », *Op. cit.*, p. 9.

ait une part de responsabilité dans la vie privée des Rois⁴⁶⁵. Toutefois, la perspective change si l'on revient au cadre formel de l'action diplomatique tel qu'il est défini par la coutume internationale.

222. En effet, comme il a été apprécié précédemment au niveau des sources juridiques de l'action des agents diplomatiques, le Droit des gens coutumier de l'époque interdit de voir en la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères une dérogation possible au monopole princier. Sous la pression des usages diplomatiques qui se développent et se normalisent au sein des différentes Cours européennes, la souplesse qui caractérise l'interprétation monarchique du rôle ministériel est donc souvent tempérée en droit mais pas vide de sens en pratique.

B) La contingence de principe du pouvoir d'engagement du secrétaire d'État aux Affaires étrangères

223. En serré entre la conception large que le Pouvoir monarchique a de son rôle politique et l'approche assez formaliste du droit interétatique, le cadre d'exercice du pouvoir conventionnel du ministre des relations extérieures demeure difficile à cristalliser d'un point de vue juridique.

224. Il faut dire que, et à l'instar du Roi, sa participation aux négociations demeure assez rare. De fait, le caractère évènementiel de l'action diplomatique du secrétaire d'État renforce davantage la solennité requise, au plan coutumier, pour la procédure de conclusion des traités⁴⁶⁶. Celle-ci est bien évidemment menée de bout en bout au nom et pour le compte du Roi. Car, ainsi que Louis XV avait eu l'occasion de rappeler à son cousin, le Roi d'Espagne, le secrétaire d'État aux Affaires étrangères ne dispose d'aucun pouvoir d'engagement autonome sur la scène politique extérieure. Dans cette perspective, le régime juridique de la négociation présente une analogie certaine avec celui de la représentation. Dans un cas comme dans l'autre, l'action du secrétaire d'État aux Affaires étrangères sera conditionnée par

⁴⁶⁵ Sur le sens prêté au terme de « secrétaire » par la pratique monarchique (voir *supra*, note 357).

⁴⁶⁶ Précisons que la notion d'« accord gouvernemental » est inexistante à l'époque monarchique, période qui n'autorise aucune autonomie juridique en matière d'action gouvernementale extérieure. Cette dernière n'a d'ailleurs reçu de consécration formelle que sous la V^{ème} République (art. 20 C ; voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. D). Mais bien que le poids de la tradition monarchique soit déterminant de l'impossibilité juridique pour les membres du Gouvernement d'initier et de conclure à leur profit des accords avec l'étranger, il convient de ne pas mésestimer l'importance d'un élément structurant de l'autorité royale de cette époque, à savoir la confusion des sphères politiques interne et internationale. C'est précisément, le découplage de celles-ci dans la première moitié du XX^{ème} siècle qui va contribuer historiquement à l'émergence d'un pouvoir gouvernemental autonome en matière internationale (Voir *infra*, Partie II-Titre I-Chap. II).

le principe d'une délégation de compétences instrumentalisée sous la forme d'un plein-pouvoir. Toutefois, si l'action diplomatique du Secrétaire d'État est d'interprétation stricte au regard du Droit des gens, elle n'est pas pour autant figée dans ses ressorts internes.

225. La diversité des échanges et des acteurs des relations extérieures a conféré une flexibilité nécessaire à son rôle officiel de correspondant diplomatique. Elle établit *de facto* la portée évolutive de ses prérogatives externes. Le cardinal de RICHELIEU avait lui-même convenu, dans son *Testament politique*, de la nécessité d'adapter l'action extérieure de la France aux aléas de la vie politique externe :

« Les États, écrit ainsi le successeur de VILLEROY, recevant tant d'avantages des négociations continuelles, lorsqu'elles sont conduites avec prudence, il n'est pas possible de le croire si on ne le sait pas par expérience. J'avoue que je n'ai connu cette vérité que cinq ou six ans après que j'ai été employé dans le maniement des affaires. Mais j'en ai maintenant tant de certitude que j'ose dire hardiment que négocier sans cesse, ouvertement ou secrètement, en tout lieu, encore même qu'on n'en reçoive pas un fruit présent et que celui qu'on en peut attendre à l'avenir ne soit pas apparent, est chose du tout nécessaire pour le bien des États. Je puis dire avec vérité avoir vu de mon temps changer tout à fait de face les affaires de la France et de la chrétienté pour avoir, sous l'autorité du Roi, fait pratiquer ce principe...Celui qui négocie toujours trouve enfin un instant propre à venir à ses fins et, quand même il ne le trouverait pas..., par le moyen de ses négociation, il est averti de ce qui se passe dans le monde, ce qui n'est pas de petite conséquence pour le bien des États. Il faut agir en tout lieu et, ce qui est bien à remarquer, selon l'humeur et par moyens convenables à la portée de ceux avec lesquels on négocie. »⁴⁶⁷

226. On observera, dans cet extrait, une association d'idées qui ne sera pas, à partir de la Révolution, sans conséquence majeure pour la pérennisation du rôle ministériel : à savoir faire dépendre le succès de l'action diplomatique de l'État princier de son inscription dans une dynamique alimentée par l'information en provenance de l'étranger. Dès le XVII^{ème} siècle, la correspondance diplomatique est donc déjà perçue comme l'un des nerfs principaux de l'action extérieure de la France⁴⁶⁸. Se faisant, et même s'il faudra attendre le siècle suivant pour que la surintendance des Relais et des Postes soit confiée au Secrétariat des Affaires étrangères, l'on a peut-être identifié, en l'espèce, la source historique de l'un des fondements actuels de la permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères. C'est là un héritage de la pratique diplomatique républicaine : de façon quasi-discontinue, la maîtrise des dépêches en provenance de l'étranger lui a toujours garanti une participation privilégiée à la conduite politique des affaires extérieures. Cependant, sous le régime particulier de la

⁴⁶⁷ Cité in CHAZELLE (J.), *Op. cit.*, pp. 20-21.

⁴⁶⁸ A titre comparatif, la France a presque un siècle d'avance sur sa puissante rivale de l'époque, la Grande-Bretagne qui ne se dotera d'une administration centrale en matière de relations extérieures qu'au XVIII^{ème} siècle, avec la création de son *Foreign Office*.

Monarchie absolue, il doit encore composer avec le canal concurrent des ambassadeurs permanents.

227. En effet, jusqu'au XVI^{ème} siècle, les ambassadeurs étaient une source d'informations directe et tout azimut pour les négociations du Roi. Ils acquirent, à cet égard, une influence politique de plus en plus forte que tempérera à peine le règlement 1626 en les soumettant à l'autorité hiérarchique du ministre des Relations extérieures. En effet, la pratique monarchique cultive une certaine ambiguïté à l'égard du canal diplomatique officiel dont le secrétaire d'État aux Affaires étrangères a la charge. Dans le cadre du *Secret du Roi*, les ambassadeurs instruits soit directement par le Roi, soit par l'entremise de chargés d'affaires secrets⁴⁶⁹, se sont vus reconnaître parfois, non seulement une marge d'action plus importante en matière de négociation que celle qui était alors attribuée au ministre des Affaires étrangères – fût-il principal ministre⁴⁷⁰ – mais, surtout, le monarque les encourage à court-circuiter les instructions émanant du secrétariat des Affaires étrangères en leur permettant « d'y ajouter ce

⁴⁶⁹ On se reportera, notamment, à l'échange épistolaire très instructif qu'a donné lieu la nomination du baron de BRETEUIL à l'ambassade de Hollande. Il a été reproduit en Annexe I (texte 18) dans son volet officiel (défini par les instructions du ministre des Affaires étrangères CHOISEUL) mais aussi, dans son volet secret (matérialisé par les instructions de Louis XV et de l'un de ses envoyés officieux, le comte de BROGLIE).

⁴⁷⁰ La preuve de cette « supériorité » fonctionnelle est établie de manière manifeste par le choix de Louis XV d'associer les ambassadeurs permanents au fameux « Secret du Roi » évoqué précédemment en matière de pouvoir de représentation (Voir *supra*). En marge de la diplomatie officielle dont l'instrumentalisation incombait en principe au secrétaire d'État aux Affaires étrangères, Louis XV menait des négociations sans en informer ce dernier, notamment lorsqu'elles ne coïncidaient pas avec les lignes directrices que le Roi avait lui-même officiellement arrêtées ! C'est, notamment, dans le cadre de cette diplomatie secrète que l'attention du Roi se porta, dès 1744, sur la Pologne. À l'issue des guerres de succession, le souverain souhaitait rétablir l'influence française en favorisant notamment l'accession d'un Bourbon sur le trône polonais. À cette fin, il souhaitait soutenir les magnats francophiles, favorables à l'élection de son cousin, le prince de CONTI, à Varsovie. Or, les intrigues polonaises n'intéressaient guère son Secrétaire d'État aux Affaires étrangères de l'époque, le marquis d'ARGENSON. Louis XV dépêcha, alors, DUPERON de CASTERA, comme chargé d'affaires à Varsovie en lui donnant officieusement l'ordre de tisser des liens entre les nobles polonais et le prince de CONTI. Dans les faits, CASTERA se retrouva avec deux jeux d'instructions, l'un officiel émanant du marquis d'ARGENSON, l'autre comportant des directives secrètes du prince de CONTI que l'historien Lucien BELY décrit comme « bien plus audacieuses » que celles du Secrétaire d'État [lire BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVII^{ème}-XVIII^{ème} siècles)*, *Op. cit.*, p. 590]. L'année suivante, Louis XV récidiva avec l'ambassadeur envoyé auprès d'Auguste III, le marquis d'ISSARTS. Officiellement, le Secrétaire d'État lui recommandait de détacher le Roi de Pologne de la Russie ; officieusement, le souverain français l'exhortait à favoriser la prétention de CONTI au trône de Pologne en empêchant que la Couronne n'échoit au candidat héréditaire de la maison de Saxe. Mais, c'était *a priori* chose inouïe à l'époque qu'un Roi puisse vouloir officiellement l'inverse de ce qu'il souhaitait intimement. Le Professeur Lucien BELY rapporte, en effet, que le marquis d'ARGENSON est demeuré incrédule aux propos d'un Polonais qui prétendait avoir été envoyé en France pour voir CONTI, lequel nourrissait un projet ambitieux mais différent de celui défendu par le secrétaire d'État aux Affaires étrangères. Soucieux malgré tout de donner corps à son projet, CONTI, avec le soutien bienveillant mais officieux de son cousin Louis XV, initia au « Secret » les ambassadeurs français mandatés auprès des Cours européennes les plus influentes – ironie de l'histoire, parmi ces élus figurait VERGENNES futur Secrétaire d'État de Louis XV ! Le système fonctionna bien jusqu'en 1756. Jusqu'à cette date, une double diplomatie travailla outre-Rhin et dans les Cours du Nord, l'une officielle, dirigée par le Secrétaire d'État, l'autre officieuse, menée par le Roi et CONTI. La dualité de l'action diplomatique prit fin avec VERGENNES. Tirant les leçons de son expérience clandestine, il s'emploiera à unifier la gestion de la politique étrangère en renforçant les fondements administratifs [lire BERENGER (J.), MEYER (J.), *La France dans le monde au XVIII^{ème} siècle*, Regards sur l'histoire, SEDES, 1993, pp.66-67 ; BELY (L.), *Les relations internationales en Europe (XVII^{ème}-XVIII^{ème} siècles)*, *Op. cit.*, p. 591].

que [l'ambassadeur] croirait à propos de prescrire à ses ministres dans les cours dont il sera question »⁴⁷¹. Cette disparité observée entre le pouvoir diplomatique des ambassadeurs et du Secrétaire d'État se justifie facilement au regard de la confiance mutuelle qui est fréquemment rappelée dans les jeux d'instruction – secret ou non – entre le Roi et son représentant, elle peut aussi être expliquée, objectivement, par la portée générale traditionnellement conférée aux pouvoirs des ministres en mission permanente. Ils sont, en effet, ordinairement établis par leurs lettres de créance. De fait, la généralité des termes de leur habilitation leur garantit une latitude d'action plus conséquente que celle d'un plein-pouvoir *ad hoc* « formulé selon l'usage général, dans les termes les plus étendus, mais qui est toujours, de fait, restreint par des instructions qui en circonscrivent les limites »⁴⁷². Mais, précisément ce qui fait, alors, la force et l'efficacité de l'action des ambassadeurs – à savoir l'absence d'un contrôle hiérarchique institutionnalisé – va justifier paradoxalement la revalorisation du rôle imparti au secrétaire d'État aux Affaires étrangères dans la gestion des activités extérieures de la France.

Paragraphe 2. Une autonomie administrative inaboutie en dépit de l'attribution d'un département ministériel spécifique

228. « La France a eu des diplomates avant d'avoir un ministre des Affaires étrangères, et un ministre avant d'avoir un ministère », peut-on lire sur le site officiel du Quai d'Orsay⁴⁷³. Historiquement cette assertion se vérifie : l'instauration d'un Secrétariat d'État aux Affaires étrangères n'intervient que le 11 mars 1626⁴⁷⁴, soit une trentaine d'année après la consécration de la charge de secrétaire d'État aux Affaires étrangères⁴⁷⁵. Pour être tardive, l'attribution d'une assise administrative spécifique ne se révèle pas moins déterminante de la position centrale que le chef du Quai d'Orsay occupe historiquement en matière diplomatique. A ce titre, le règlement de 1626 complète un règlement adopté un an plus tôt à destination de « MM. les secrétaires d'État » imposant, à la date du 11 février 1625, « à tous les particuliers de quelque qualité qu'ils soient, ayant à désirer quelque chose du Roi, [de] s'adresse[er] directement aux secrétaires d'État ; "pour le regard des Affaires étrangères et des provinces" »

⁴⁷¹ Voir l'instruction de Louis XV adressée en secret au comte de BRETEUIL, ambassadeur en Hollande, en date du 24 juillet 1768 » (Annexe I, texte 18).

⁴⁷² MARTENS (C. de), *Le Guide diplomatique*, Tome I, *Op. cit.*, p. 70.

⁴⁷³ MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, « Du Louvre au Quai d'Orsay », Document disponible sur le site officiel du Quai d'Orsay : <http://www.diplomatie.gouv.fr>.

⁴⁷⁴ M.A.E., *Mémoires et documents, France*, Vol. 782, f° 83 et 84.

⁴⁷⁵ A titre comparatif, on notera l'évolution inverse du Département de la Marine qui compte parmi les plus anciens ministères régulièrement constitués. Il a été mis en place en 1547, et bien que le Roi en avait confié les rênes à un « Secrétaire d'État à la Marine », Nicolas CLAUSSE de MARCHAUMONT, celui-ci ne possède qu'un titre. Ce n'est qu'en 1669 que la charge de Secrétaire d'État à la Marine sera formellement créée au bénéfice de COLBERT [*in* LA ROQUE de ROQUEBRUNE (R.), « La direction de la Nouvelle-France par le ministère de la Marine », *in Revue d'histoire de l'Amérique française*, Vol. 6, n° 4, 1953, pp. 472 ; 474].

aussi bien que pour la guerre il fallait saisir le secrétaire d'État qui en avait "le département". »⁴⁷⁶ Ce « département » est précisément instauré par le règlement de 1626, à l'initiative du Roi qui a jugé « à propos et très expédient pour le bien de ses affaires, que les provinces étrangères soient toutes entre les mains d'un seul de ses secrétaires d'État, pour en faire les despatches et les expéditions qui luy seront demandées. ». Ce texte dispose expressément que « [l]e Sieur d'HERBAULT, précise le texte, aura *tous* les étrangers »⁴⁷⁷. Cette réforme ambitieuse met fin à la précarité statutaire du ministre qui avait conduit entre 1624 et 1626 à la disparition de sa charge⁴⁷⁸.

229. D'une certaine manière, le pouvoir de contrôle que le Secrétaire d'État aux Affaires étrangères exerce sur l'ensemble des activités ayant trait à l'étranger, lui permet de compenser l'absence de pouvoir décisionnel par l'exercice d'un pouvoir hiérarchique sur les principaux acteurs diplomatiques⁴⁷⁹. Le principe de cette centralisation est entériné, à l'égard des autres Secrétaires d'État, par la rétrocession de l'administration de parcelles et de territoires provinciaux dont le ministre des relations extérieures avait conservé la jouissance après 1589. Cependant, dans le contexte absolutiste, cette promotion ministérielle n'est pas dénuée d'arrière-pensées politiques.

230. Son auteur n'a d'autre ambition, comme il l'affirme dans son *Testament politique*, que « de relever le nom de Roi dans les nations étrangères »⁴⁸⁰. La réussite de la centralisation administrative des monarchies espagnole⁴⁸¹ et anglaise⁴⁸² l'aurait convaincu de la nécessité de renforcer la cohérence interne de l'appareil diplomatique en transposant, à l'échelle administrative, le principe d'une unité directionnelle.

⁴⁷⁶ Cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 58.

⁴⁷⁷ *Op. cit.*, pp. 58-59.

⁴⁷⁸ L'affaiblissement de l'autorité royale au début du règne de Louis XIII et le pouvoir concurrent des favoris sont les principales causes de l'effacement du secrétaire d'État aux Affaires étrangères. La disgrâce de PUYSSIEULT, petit-fils de VILLEROY, en février 1624 a conduit à partager les Affaires étrangères en quatre divisions. Un règlement en date du 5 septembre 1624 confia à Raymond de PHELIPPEAUX, les affaires avec l'Espagne, l'Italie, la Suisse et les Grisons ; à Nicolas POTIER, seigneur d'OCQUERRE, les affaires avec l'Allemagne, l'Empire, la Pologne, les Provinces-Unies ; à Charles de BEAUCLER, seigneur d'ACHERES, la gestion de la « guerre ordinaire et extraordinaire », des relations avec les puissances du Nord, le Danemark, l'Ecosse ; à Henri-Auguste de LOMENIE de BRIENNE, reçut les affaires avec l'Angleterre, la Turquie et le Levant [*Op. cit.*, p. 58].

⁴⁷⁹ Exception faite de l'activité consulaire qui relève encore à l'époque de la responsabilité du Ministère de la Marine.

⁴⁸⁰ DU PLESSIS (A.), Cardinal de RICHELIEU, *Op. cit.*, Chap. IV.

⁴⁸¹ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 59.

⁴⁸² LANE (M.), "The Diplomatic Service Under William III", in *Transactions of the Royal Historical Society*, Vol. X, Cambridge University Press, 1927, pp. 87-88.

231. Au final, si le ministre actuel doit se sentir redevable envers la Royauté pour la fonction qu'il occupe, sa reconnaissance doit aller, au regard du règlement de 1626, aux illustres inconnus qui ont œuvré dans l'ombre à la consolidation de son rôle administratif. En 1928, on se plaignait déjà que « l'organisation des bureaux des ministères sous l'Ancien Régime était mal connue »⁴⁸³. Pour avoir déjà longuement insisté sur la contribution spécifique du ministre à la consolidation du Pouvoir monarchique, nous proposons de répondre par anticipation à ce dernier reproche en s'intéressant aux conditions premières de l'autonomisation de la fonction ministérielle. Elles ont principalement trait aux chevilles ouvrières de la diplomatie monarchique⁴⁸⁴.

232. En pratique, la revalorisation du rôle administratif du secrétaire d'État aux Affaires étrangères se limite, en 1626, à l'encadrement du personnel affecté aux relations extérieures. Si, à cette date, il est bien devenu un chef en matière de relations extérieures, son autorité en tant que telle se limite à l'administration de celles-ci (**A**). Combinée à l'inexistence d'un pouvoir de décision en matière politique, cette approche restrictive exclut toute analogie entre statut de secrétaire d'État aux Affaires étrangères et celui de ministre moderne des Affaires étrangères (**B**).

A) Le règlement du 11 mars 1626 : une récompense monarchique en trompe l'œil

233. Bien avant l'établissement officiel d'un Secrétariat des Affaires étrangères en 1626, son responsable ainsi que les autres ministres d'État ont pu compter sur le soutien d'un commis et de six clercs spécifiquement attachés à leur service. Ce privilège leur fut accordé par un règlement de septembre 1588, qu'Amédée OUTREY situe peu avant ou peu après le remaniement ministériel opéré à Blois par Henri III⁴⁸⁵. Le contexte historique dans lequel cet acte a été pris a sans doute orienté le choix de premiers expéditionnaires: « bon catholiques, libres de toute attache qui les empêcherait de se consacrer entièrement au service du roi et être personnellement et être personnellement connus de lui »⁴⁸⁶. Mais, très vite les clercs et commis voient leurs fonctions s'étoffer au fur et à mesure que se développent celles du

⁴⁸³ Telle est l'appréciation que retient M. Paul BONDOIS dans son commentaire de l'ouvrage de Camille PICCIONI, *Les premiers commis des Affaires étrangères au XVII^{ème} et au XVIII^{ème} siècle* (d'après les recherches de Louis DELAUAUD, E. de BOCCARD, Paris, 1928, In-8°, 282 p), reproduite in *Bibliographie de l'école des Chartes*, 1928, Vol. 89, p. 393.

⁴⁸⁴ Frédéric MASSON en dresse un tableau exhaustif dans *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution, 1787-1804*, *Op. cit.*, pp. 40 et s.; de même, OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration Française des Affaires Etrangères (I) », *Op. cit.*, pp.309-317.

⁴⁸⁵ OUTREY (A.), « Histoire et Principes de l'Administration française des Affaires étrangères (I) », *Op. cit.*, p. 310.

⁴⁸⁶ *Ibid.*

Secrétaire d'État dont ils dépendent. Une Déclaration du Roi Henri IV en date du 4 février 1599 prend acte de cette évolution, d'une part, en conférant à l'ancien commis unique le titre de « principal commis » et d'autre part, en lui permettant de dresser les dépêches du Secrétaire d'État dont il relève, à condition de les parapher⁴⁸⁷. La bureaucratisation de l'action monarchique, que nous évoquions précédemment sous le règne Louis XIV, va parachever le processus de rationalisation de l'activité régaliennne. Il va connaître son point d'orgue, en matière de relations extérieures, avec le règlement adopté par le cardinal de RICHELIEU en 1626 qui jette les bases d'une administration centrale en matière d'Affaires étrangères. De ce point de vue, cette innovation se présente comme la source historique de la fonction administrative du responsable actuel du Département. On ne saurait, toutefois, pousser l'analogie jusqu'à confondre le champ respectif de leur autorité.

234. En effet, à la primitivité du domaine administratif du secrétaire d'État aux Affaires étrangères répond l'instabilité des structures actuelles du Quai d'Orsay. Car, à ce jour, le ministère français des Affaires étrangères et européennes n'est toujours pas sorti du cycle de réformes dans lequel l'ont plongé les errements gestionnaires et constitutionnels qui ont caractérisé sa gestion depuis la Révolution jusqu'au régime de 1958. Cette analyse critique sera approfondie dans la Seconde Partie de notre étude dans le cadre de l'évocation de l'impact de cette crise organique sur l'autorité du responsable du Quai d'Orsay. Malgré tout, il nous a paru utile, à l'heure où l'on fait de la gestion raisonnée une priorité de l'action extérieure de la France du XXI^{ème} siècle, de nous remémorer les origines de notre appareil diplomatique pour comprendre l'intérêt stratégique que présente, pour notre pays⁴⁸⁸, la possession d'une administration centrale et des ramifications extérieures⁴⁸⁹. On a pu constater, à cet égard, que sous la France monarchique, les problématiques gestionnaires sont posées en des termes sensiblement inverses de celles que génère la donne institutionnelle actuelle : si l'autonomisation des bureaux centraux permet au secrétaire d'État aux Affaires étrangères d'inscrire son monopole dans la durée (1), la primitivité des structures enserrant le réseau

⁴⁸⁷ BRIQUET (P. de), *Traité de l'origine et du progrès des charges de Secrétaire d'État – Pour servir d'éclaircissements à quelques points particuliers de l'histoire de France*, Chez LAMY (Paris), 1780, p. 59.

⁴⁸⁸ La structuration d'une administration centrale en matière de relations extérieures n'est pas spécifique à la France médiévale mais elle en est la pionnière. Ainsi, au Royaume-Uni, ce ne fut qu'en 1782 que James BURKE réorganisa l'administration royale en refondant le *Southern Department*, le *Home Office* et le *Nothern Department*, au sein du *Foreign Office* actuel. Son fonctionnement ne sera effectif qu'à partir de son transfert à Downing Street, en 1790. A cette date, le ministère n'emploie qu'une douzaine de personnes [lire EISEMANN (P. M.), Article « Diplomatie », Disponible sur le site Internet de l'*Encyclopaedia* : <http://www.universalis-edu.com>].

⁴⁸⁹ Cet intérêt s'apprécie, notamment, au regard de la problématique de modernisation du Quai d'Orsay soulevée par la mise en œuvre des objectifs de la loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.) du 1^{er} août 2001 et du respect des exigences consacrées par la révision générale des politiques publiques (R.G.P.P.), (Voir *infra*, Partie II-Titre II-Chap. I-Sect. I-§. 2).