

La consolidation du cadre organique des Affaires étrangères

531. Le système napoléonien recherche l'unité dans la direction et dans l'action du ministère des Affaires étrangères. Dans cette optique, la centralisation de l'activité des bureaux internes et celle des services extérieurs entre les mains du ministre s'inscrit dans une

¹²⁷⁰ Modifié par un décret impérial du 27 mars 1806 rendu sur la proposition d'HAUTERIVE qui désirait aligner les conditions de recrutement des agents extérieurs des Affaires étrangères sur celles des membres du Conseil d'État, l'arrêté du 3 floréal va inspirer, jusqu'à la fin de la Seconde guerre mondiale, une série de réformes complémentaires tendant à rationaliser la formation et le recrutement des diplomates. C'est dans cette optique, que HAUTERIVE parvint à faire approuver par le prince de POLIGNAC, le 25 avril 1830, un règlement par lequel il entendait organiser pour la première fois de l'histoire du Département, un cours de droit public et un cours d'instruction diplomatique. Dispensés sous la direction du juriconsulte et du publiciste, les aspirants diplomates n'y étaient admis qu' « à la condition de subir un examen prouvant que l'on avait fait de bonnes études classiques » [OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, p. 501]. A l'issue de leur formation de deux, s'ils justifiaient en outre de la maîtrise de l'anglais ou de l'allemand ainsi « que des conditions de fortune suffisante pour vivre dans une cour étrangère » (*ibid.*), ils étaient autorisés à s'inscrire sur la liste des candidats au nouvel emploi de secrétaire surnuméraire, et plus tard de secrétaires d'ambassade et de légation [M.A.E., *Organisation et Règlements du ministère (1808-1844)*, f° 307]. La mort d'HAUTERIVE le 28 juillet 1830 et surtout, le contexte révolutionnaire, avorta la mise en application du règlement POLIGNAC. Cela n'entrava nullement le processus de réformes sous la Monarchie de Juillet. Ainsi, la question de l'encombrement des postes diplomatiques inspira deux ordonnances en date du 1^{er} mars 1833 [*in* M.A.E., *Ecole diplomatique*, « Aspirants surnuméraires (1692-1833) », f° 524-527] et du 20 août 1833 [*in* M.A.E., *Consulats (183-1839)*, « Edits, lois, ordonnances », f° 444]. La première fixait pour chaque poste le nombre et le grade des agents qui devaient y être affectés ; la seconde imposa aux candidats désireux de devenir élèves consuls, le diplôme de licencié en droit. Sous la Seconde République, la problématique du recrutement inspira à Hyppolite CARNOT, ministre de l'Instruction publique sous le Gouvernement provisoire, le projet d'une école d'administration vouée au recrutement des services administratifs et politiques. Organisée sur le modèle de l'Ecole Polytechnique, cette école spéciale ne survécut pas à la Seconde République. La commission à laquelle CARNOT avait confié le soin d'instrumentaliser son projet « avait commis l'erreur, nous dit Amédée OUTREY, de réserver des chaires à quatre membres du Gouvernement provisoire : Armand MARRAST devait y enseigner le droit privé défini comme un droit individuel et social ; LEDRU-ROLLIN, l'histoire des institutions administratives ; GARNIER-PAGES, l'économie des finances ; LAMARTINE, le droit international et l'histoire des traités [!] » [OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, p. 502]. GARNIER-PAGES, pourtant visé par l'initiative de la commission, aurait condamné ce mélange des genres : « (...) non contents de gouverner la France, ces hommes visent à l'enseigner ! Ils se décorent d'un titre et sont incapables de remplir une fonction. C'est sans doute une retraite qu'ils se préparent » [Cité *in* OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, pp. 502-503]. Sa critique fut suivie d'effets : les professeurs improvisés furent remplacés par des maîtres de conférence. Suite à ce premier désaveu, l'Ecole d'Administration fut rattachée au Collège de France, le 11 avril 1848 avant d'être supprimée le 9 août 1849. Il fallut attendre un décret impérial du 17 décembre 1853 pour que les attachés surnuméraires de l'administration et ceux des légations justifient au minimum du titre de licenciés en droit. L'institution du concours sera durablement réhabilitée sous les III^{ème} et IV^{ème} Républiques avec l'un réservé, pour la première fois, à la carrière diplomatique (décret du 1^{er} février 1877) et l'autre à la carrière consulaire (arrêté du 10 juillet 1877). Les modalités des examens ont été précisées par une série de décrets. Ainsi, en 1880 a-t-on complété les capacités exigées traditionnellement des candidats – notamment, une solide connaissance juridique, littéraire, géographique, historique et linguistique – par des épreuves plus pratiques et plus axées sur l'individualité. Elles conduisaient les aspirants à participer à des stages évalués par un jury spécial composé en majorité d'agents du Département (Voir Décret du 10 juillet 1880, *J.O.R.F.* du 13 juillet 1880, reproduit *in* *Annuaire diplomatique*, 1881, p. 250). Le principe d'un classement arrêté à cet effet, fut repris par les décrets du 24 avril 1900 (*J.O.R.F.* 1901, p. 315) et du 17 janvier 1907 (*J.O.R.F.* 1907, p. 448) qui y adjoignirent une note d'aptitude professionnelle. La modernisation de la procédure de formation et de recrutement du personnel des Affaires étrangères fut entérinée par une ordonnance du 9 octobre 1945 qui confie ces missions à l'Ecole Nationale d'Administration.

logique rationalisante. Concrètement, elle va se traduire par une répartition matériellement plus équilibrée entre une base étoilée, régentée par deux divisions politiques qui ont un accès direct au sommet de cette pyramide administrative, à savoir au ministre. La hiérarchie est ici tournée vers l'action. Le brio des régimes napoléoniens réside, ainsi, dans ce qu'ils ont de plus contestable au regard de la pratique démocratique des pouvoirs : c'est la logique concentrationnaire des pouvoirs qui aurait permis au ministre de reprendre fermement en main les rênes de la correspondance diplomatique.

532. Sous le Consulat et l'Empire, la correspondance diplomatique est partagée entre deux grandes divisions du Département, ayant le titre spécial de « politiques ». En réalité, le champ de compétences des divisions du *Nord* et du *Midi* est élargi aux affaires commerciales et contentieuses. *A priori* placées sur une même ligne directrice, la première de ces divisions s'avère plus influente que la seconde.

533. La division du *Nord* a, en effet, en charge la correspondance avec l'Angleterre, la Russie, l'Autriche, la Prusse, les États d'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède et le Danemark. Ce faisant, elle gère une « zone diplomatique » particulièrement dynamique dans le contexte des guerres de conquête napoléoniennes. Il en va autrement de la « zone » héritée par la division du *Midi*, qui couvre la Suisse, les États d'Italie, la Turquie, la Perse, les Régences barbaresques, le Maroc, l'Espagne, le Portugal et l'Amérique¹²⁷¹. Ces États sont loin d'être inactifs sur la scène internationale. Mais, à la différence des États relevant de la division du *Nord*, ils sont peu enclins à entretenir des rapports continuels entre eux. La division du *Midi* conserve, malgré tout, un intérêt stratégique pour le ministre des Relations extérieures en tant qu'elle lui aménage des canaux d'informations privilégiés aux plans politique – notamment, avec des États comme Rome, l'Espagne – et économique – notamment, avec des États d'Orient. En pratique, la division du *Midi* « avait beaucoup plus souvent occasion d'éclairer le gouvernement que de recevoir de lui des directions spontanées, comme celles qu'il donnait presque toujours à la division du *Nord*. »¹²⁷² On aurait pu craindre en raison de cette disparité apparente qu'une dysharmonie ne s'installe au niveau de la direction politique des Relations extérieures. Or, il n'en a rien été. Les circonstances de l'époque ont permis de transcender les inégalités de fait entre les services. L'unité tient à la combinaison de deux facteurs mis en lumière par Nicolas DEFFAUDIS: « « l'impulsion aussi habile qu'infatigable et irrésistible qu'imprim[e] alors à toutes les branches de l'administration, l'homme prodigieux qui

¹²⁷¹ DEFFAUDIS (N.), *Questions diplomatiques et particulièrement des travaux et de l'organisation du ministère des Affaires étrangères*, Éd. Goujon et Milon, Paris, 1849, p. 102.

¹²⁷² *Op. cit.*, p. 103.

présid[e] aux destinées de l'État, ensuite à la simplification qu'apport[ent] dans toutes les affaires, notre gouvernement absolu à l'intérieur et notre position guerroyante et victorieuse à l'étranger. En d'autres circonstances, insiste l'historien, l'absence d'un chef véritable et officiel de tous les bureaux du ministère, aurait été promptement reconnue pour ce qu'elle était, un grave défaut dans l'organisation que nous examinons. » En d'autres termes, la clé de voûte du système administratif des Relations extérieures, entre 1799 et 1814, serait Napoléon : il « pensait et travaillait pour tous. Il embrassait l'ensemble et les détails », résume Nicolas DEFFAUDIS.¹²⁷³

534. A l'issue de la période révolutionnaire, le caractère public de la charge de ministre des Affaires étrangères connaît une régénérescence manifeste en terme de centralité administrative. Cependant, les éléments de modernité juridique introduits par Napoléon BONAPARTE au niveau de la gestion des relations extérieures ne confinent pas en la reconnaissance d'un pouvoir de décision autonome sur la scène politique extérieure. Sur ce point, la pratique constitutionnelle napoléonienne reconduit le ministre dans le rôle instrumental qu'il n'a jamais cessé d'occuper depuis l'Ancien Régime. La réhabilitation du monopole ministériel constitue, ainsi, la réponse juridique à la problématique générale qui sous-tend la conception révolutionnaire de la fonction ministérielle : la permanence du chef du Département au sein des régimes modernes se justifie, principalement, au regard du décret de 1810 et accessoirement, par rapport à son obligation de pourvoir à l'effectivité des prérogatives internationales du chef de l'État¹²⁷⁴. Concrètement, la stabilité du rôle administratif du chef du Département est le résultat d'un équilibre précaire entre l'autoritarisme du chef de l'État et la direction intelligente de l'administration diplomatique à laquelle TALLEYRAND a imprimé durablement sa marque.

Section III. Une consolidation juridique propice à la modélisation de la fonction ministérielle : la pratique exemplaire de TALLEYRAND

¹²⁷³ *Op. cit.*, p. 105. Ils sont nombreux, parmi les observateurs avertis, à lui donner raison : rares sont les papiers du Ministère qui ne portent pas les observations et/ou la signature impériale(s) ; rares sont les collaborateurs du ministre qui n'aient pas été spécialement choisis par Napoléon, comme le fut le malheureux M. de la BESNADIERE dont la plume a été d'une aide précieuse à TALLEYRAND lors des Congrès et autres interventions parlementaires du ministre. Dans le même sens, lire le témoignage de CHAMPAGNY, ministre de l'Intérieur au début de 1807 [Archives Nationales, *Affaires étrangères IV 1288*, « Lettre de CHAMPAGNY à MARET », 23 mars 1807, reproduite in MOULLIER (I.), « L'intérieur et l'extérieur : l'administration face à la conjoncture impériale en 1807 », in *1807 : apogée de l'Empire ?*, Etudes réunies par Jacques BERNET et Emmanuel CHERRIER, Recherches Valenciennes n° 30, Presses Universitaires de Valenciennes, 2009, p. 195 ; pp.195-211].

¹²⁷⁴ Ce caractère « accessoire » s'apprécie, en particulier, sous les régimes d'assemblée des III^{ème} et IV^{ème} République à la faveur de l'affaiblissement de l'autorité présidentielle. Ce n'est pas un hasard si cette période a été déterminante de la politisation du rôle international du ministre des Affaires étrangères (Voir *infra*, Partie I – Titre I).

535. Si l'on en croit le Professeur Michel VERPEAUX, « [l]a période révolutionnaire ne favorisait sans doute guère les évolutions paisibles »¹²⁷⁵. La pratique des ministres des Affaires étrangères de cette époque semble, pourtant, lui donner tort, ne serait-ce que par l'inscription de leurs prérogatives gouvernementales dans une logique de continuité. A ce titre, la longue expérience politique et diplomatique du Prince Charles-Maurice de TALLEYRAND nous est apparue comme une source déterminante de la survivance et de la permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères. A tout le moins, renferme-t-elle les linéaments les plus significatifs de la conception moderne du rôle ministériel.

536. Nourrie à la fois par les écrits¹²⁷⁶ du « Grand siècle » – expression employée par M. Jacques CHAZELLE pour désigner le XVII^{ème} siècle¹²⁷⁷ – et par les discours libéraux des révolutionnaires¹²⁷⁸, l'ambition politique de celui qui occupera successivement les postes de Ministre des Relations extérieures¹²⁷⁹, président du gouvernement provisoire¹²⁸⁰, ministre des Affaires étrangères¹²⁸¹, président du Conseil des ministres et ministre des Affaires étrangères¹²⁸² est entièrement vouée à l'instrumentalisation d'une paix durable en Europe¹²⁸³. Les tenants du droit international doivent, à ce titre, d'avoir banni la « Loi du Talion » dans les relations interétatiques¹²⁸⁴ et donné au droit public une place de premier choix dans les négociations de sommet de l'époque¹²⁸⁵.

¹²⁷⁵ VERPEAUX (M.), « Les transitions constitutionnelles sous la Révolution française », *Op. cit.*, p. 956.

¹²⁷⁶ D'après M. Emmanuel de WARESQUIEL, les *Caractères* de LA BRUYERE, ainsi que les *Maximes* de La ROCHEFOUCAULD comme le *Testament* de RICHELIEU ou encore les *Mémoires* de TORCY et de NOAILLES constituaient les ouvrages de référence du ministre (*in* « La manière TALLEYRAND », *Revue des Deux Mondes*, Juillet-août 2004, p. 103).

¹²⁷⁷ CHAZELLE (J.), *La diplomatie*, Que sais-je ? n° 129, P.U.F., 1968, p. 22.

¹²⁷⁸ Le ministre n'était pas indifférent également aux écrits de LOCKE et de MONTESQUIEU [lire WARESQUIEL de (E.), article « TALLEYRAND-PERIGORD », *in Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères*, 2005, pp. 226-228].

¹²⁷⁹ Du 15 juillet 1797 au 20 juillet 1799 et du 22 novembre 1799 au 9 août 1807.

¹²⁸⁰ Du 1^{er} avril au 13 mai 1814.

¹²⁸¹ Du 13 mai 1814 au 10 juillet 1815.

¹²⁸² Du 10 juillet au 16 septembre 1815.

¹²⁸³ Dans cette perspective, sa vision du rôle international de la France post-monarchique se rapproche davantage de celle d'un FLEURY ou d'un VERGENNES que de celle d'un CHOISEUL. Au lendemain de la Révolution l'objectif premier de la France doit être, selon lui, de stabiliser ses institutions avant de se lancer dans de nouvelles guerres de conquêtes : « Après avoir reconnu que le territoire de la République française suffit à sa population et aux immenses combinaisons d'industrie que doit faire éclore le génie de la liberté, après s'être bien persuadé que le territoire ne pourrait être étendu sans danger pour le bonheur des anciens comme pour celui des nouveaux citoyens de la France, on doit rejeter sans détour tous ces projets de réunion, d'incorporation étrangère qui pourraient être proposés par un zèle de reconnaissance ou d'attachement plus ardent qu'éclairé... La France doit rester circonscrite dans ses propres limites : elle le doit à sa gloire, à sa justice, à sa raison, à son intérêt et à celui des peuples qui seront libres par elle » [*In* WARESQUIEL de (E.), Article « TALLEYRAND-PERIGORD », *Op. cit.*, p. 227].

¹²⁸⁴ Dans la continuité de l'idéologie des Lumières, il est intimement convaincu que l'équilibre européen implique une harmonisation des relations interétatiques. Il n'aura de cesse, donc, de favoriser des négociations multilatérales dont la plus célèbre est demeurée celle de la Convention de Vienne de 1815. De ce point de vue, l'apport de TALLEYRAND à l'évolution du droit public est indéniable : sa recherche du principes et de lois consensuelles en matière diplomatique débouchera sur la condamnation générale du droit du plus fort promu

537. Son investissement personnel tant dans la gestion diplomatique que dans la définition des grandes lignes de la politique étrangère du Directoire, du Consulat et de l'Empire, inspire *a posteriori* une conception à la fois stable dans ses assises juridiques et surtout, ambivalente au regard de sa matérialité en tant que la fonction de ministre des Affaires étrangères, si elle est toujours tournée vers l'extérieur, présente de plus en plus une part subjective axée sur la détermination des qualités personnelles du titulaire de la fonction.

538. « [O]bservé, critiqué, voir injurié par des hommes qui, éduqués aux valeurs de la Révolution, sensibles aux accords de la vertu antique et de la morale privée appliquée aux devoirs de l'homme public »¹²⁸⁶ n'ont pas voulu ou su saisir les subtilités de sa stratégie de modernisation de la gestion des relations extérieures, TALLEYRAND reste convaincu que la performance de l'action diplomatique française est avant tout affaire de méthode (**Paragraphe 1**) et de manières (**Paragraphe 2**).

Paragraphe 1. La « méthode TALLEYRAND » : la dimension pédagogique du rôle de ministre des Affaires étrangères

539. A l'un de ses agents qu'il dépêchait à l'étranger, TALLEYRAND tint ce langage pour le moins immoral : « Il me paraît qu'un arbitrage suppose une querelle. Votre premier soin doit être d'abord d'entretenir la jalousie, l'aigreur, d'exciter même quelque altercation, de l'animer, de rendre votre médiation nécessaire. (...) Il faut brouiller les gens qu'on veut raccommoder »¹²⁸⁷. Cet éloge de la tromperie que lui a sans doute inspiré *Les Caractères* de LA BRYUERE¹²⁸⁸ est précisément au cœur de ce que l'on est tenté d'appeler la « méthode TALLEYRAND ». Déjà prégnante à l'époque monarchique, la duplicité devient sous les ministériats successifs de TALLEYRAND l'arme la plus redoutable de la diplomatie française moderne parce que aboutie dans sa conceptualisation (**A**) et dans son instrumentalisation (**B**).

A) L'apport de TALLEYRAND à la conceptualisation de la parole diplomatique

sous l'Ancien Régime et instrumentalisé par le principe d'inégalité souveraine. Pour autant et selon les spécialistes de l'action diplomatique, le « droit public » de TALLEYRAND « n'a pas non plus grand-chose à voir avec notre moderne droit international » en raison du caractère encore trop aléatoire du jeu des alliances étatiques (*Ibid.*).

¹²⁸⁵ WARESQUIEL de (E.), Article « TALLEYRAND-PERIGORD », *Op. cit.*, p. 234.

¹²⁸⁶ WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 194.

¹²⁸⁷ Conseil prodigué par TALLEYRAND à Jean-Baptiste TREILHARD, le 7 février 1798 [cité in WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 194].

¹²⁸⁸ LA BRUYERE, *Les Caractères*, Chapitre X, « Du souverain et de la République » (cité *supra*).

540. En enseignant aux diplomates l'art de la tromperie, TALLEYRAND ne fait qu'user d'artifices qui ont fait leur preuve sous l'Ancien Régime¹²⁸⁹. Toutefois, la Révolution a sensiblement modifié la base idéologique de l'apologie de la dissimulation. Car, en inaugurant le règne démocratique de la parole, du verbe et des principes, la Révolution n'a fait qu'accroître l'écart qui a toujours été encouragé en matière diplomatique entre les intentions officieuses et les discours officiels. Pour TALLEYRAND, un diplomate accompli doit savoir jouer de cet écart pour le bien de l'État qu'il sert. Mais encore faut-il qu'il soit suffisamment outillé pour cela. Le ministre y pourvoit en s'inspirant de sa propre formation. Ainsi de l'avis de l'un de ses biographes, il ne fait aucun doute que le séminaire de Saint-Sulpice – « le plus souple et le plus mondain des séminaires de l'époque », selon un observateur avisé¹²⁹⁰ – fut déterminant dans le rôle qu'il a joué comme ministre des Relations extérieures¹²⁹¹.

541. Loin de le retirer du monde, sa formation ecclésiastique l'a au contraire encouragé à l'associer aux affaires. Elle lui a inculqué, notamment, un goût prononcé pour l'étude « de l'histoire et du droit public européen »¹²⁹². Son entrée aux affaires, sous le Directoire, lui offre l'occasion de partager ses centres d'intérêts avec le plus grand nombre de ses agents, en faisant de la division des Archives, longtemps dirigée par l'un de ses plus proches collaborateurs, le comte d'HAUTERIVE, un service central de son ministère, au même titre que le dépôt des négociations – passées ou secrètes¹²⁹³. Il les installe dans un petit hôtel de MAUREPAS, acheté à cet effet, bien déterminé à en renforcer les structures. Dans l'un de ses rapports transmis à BONAPARTE après Brumaire et dans lequel il fait état de la réorganisation de son ministère, il classe parmi les qualités essentielles que doit posséder ses agents « un penchant de l'esprit pour l'étude des relations politiques ». Mais pour TALLEYRAND, l'efficacité de cet apprentissage suppose de la part de l'élève qu'il ait « une certaine étendue d'idées » – comprenons par là, une certaine largesse d'esprit à l'égard de la matière internationale – et qu'il fasse montre de « la facilité nécessaire pour saisir bien et promptement les objets » – autrement dit, qu'il soit doté d'un esprit alerte et percutant¹²⁹⁴. En pédagogue scrupuleux, le ministre donne l'exemple. Ainsi, maîtrise t-il parfaitement l'histoire diplomatique de l'Europe inaugurée par les traités de Westphalie de 1648. La référence au

¹²⁸⁹ CHAZELLE (J.), *Op. cit.*, p. 18.

¹²⁹⁰ WARESQUIEL de (E.), Article « TALLEYRAND-PERIGORD », *Op. cit.*, p. 222.

¹²⁹¹ WARESQUEIL de (E.), *Talleyrand – Le Prince immobile*, Librairie Arthème Fayard, 2003, pp. 52-55.

¹²⁹² WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 105.

¹²⁹³ WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Ibid.*

¹²⁹⁴ MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Rapport au premier consul de la République par le ministre des Relations extérieures, germinal an VIII (22 mars au 20 avril 1800)*, Paris, Imprimerie de la République, germinal an VIII ; cité in WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Ibid.*

passé est une donnée récurrente dans ses jeux d'instructions¹²⁹⁵. Dans son ouvrage *De l'État de la France à la fin de l'an VIII* co-écrit avec Blanc d'HAUTERIVE et publié anonymement en 1800, il consacre un chapitre introductif à la « Situation politique de l'Europe avant la guerre ». Plus précisément, la science des hommes doit permettre à ses agents d'être de fins stratèges, c'est-à-dire des diplomates polymorphes si l'on croit une dépêche que TALLEYRAND adresse au ministre VALDEC de LESSAC en mission à Londres : « Ce n'est pas tout d'avoir raison ; encore faut-il prendre le temps de ceux auprès de qui l'on veut en faire usage »¹²⁹⁶. En d'autres termes, et pour paraphraser LA BRUYERE, un bon diplomate est un « caméléon » qui doit savoir s'adapter aux habitudes, aux manières, à la pensée de leurs hôtes et adversaires. Il doit pouvoir apprécier les intérêts de son propre pays à l'aune des leurs. C'est à cette fin que TALLEYRAND impose à ses agents d'être omniprésents, « à la Cour, à la Bourse, parmi les négociants »¹²⁹⁷, de tisser un réseau d'informateurs à l'étranger mais également de s'appuyer sur des correspondants sûrs qui les tiennent informer de l'actualité de leur propre pays. La propagande leur est autorisée au besoin, afin de « parler un peu bien de nous dans les journaux »¹²⁹⁸. Cette stratégie d'ouverture sur le monde n'est pas propre au Prince qui ne fait que donner corps aux leçons que lui a enseignées le duc de CHOISEUL, rencontré lors de son exil à Chanteloup, quelques années avant la Révolution : « Un ministre qui va dans le monde peut à tout instant être averti d'un danger : il peut le devenir même dans une fête. Et qu'apprendra-t-il dans son bureau s'il est sans cesse enfermé ? »¹²⁹⁹

542. En invitant l'histoire et la sociologie dans le dialogue du politique et du juriste, TALLEYRAND entend bien inscrire « l'action diplomatique dans la durée, au service de la continuité de l'État »¹³⁰⁰. Pour se faire, il puise dans le passé et dans la science de l'homme, les ressorts de sa pratique à venir et de celle de ses agents. Mais, pour intelligente qu'elle doit être, la parole d'un diplomate doit également être mesurée dans son expression. C'est une qualité de plénipotentiaire qui, aux yeux du ministre, est aussi déterminante du succès d'une négociation que la vivacité de son esprit.

¹²⁹⁵ WARESQUIEL de (E.), Article « TALLEYRAND-PERIGORD », *Op. cit.*, pp. 228-230.

¹²⁹⁶ TALLEYRAND à VALDEC de LESSART, 27 janvier 1792 ; cité in PALLAIN (G.), *Correspondance diplomatique de TALLEYRAND, la mission de TALLEYRAND à Londres en 1792*, E. Plon Nourrit et Cie, 1889, p. 48.

¹²⁹⁷ TALLEYRAND à DUMOURIEZ, 8 juin 1792 ; cité in PALLAIN (G.), *Op. cit.*, p. 344.

¹²⁹⁸ TALLEYRAND à BONNECARRERE, 28 mai 1792 ; cité in PALLAIN (G.), *Op. cit.*, p. 332.

¹²⁹⁹ Cité in ARTAUD de MONTOR (A.-F.), *Histoire de la vie et des travaux politiques du comte d'Hauterive, comprenant une grande partie des actes de la diplomatie française, depuis 1784, jusqu'en 1830*, A. Le Clère, 1839, p. 17.

¹³⁰⁰ WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 106.

B) L'apport de TALLEYRAND à l'instrumentalisation de la parole diplomatique

543. La perfection d'un diplomate, pour TALLEYRAND, se mesure à la possession de certaines qualités : il s'agit de « savoir adopter l'attitude juste et user des bons arguments au bon moment »¹³⁰¹. En d'autres termes, « circonspection est mère de sûreté » dans l'action diplomatique. C'est du moins, l'idée qui affleure dans une circulaire émise en 1798 par TALLEYRAND à destination de ses agents : « Gardez-vous d'un défaut trop commun de nos jours, je parle de cette énergie irascible et bruyante qui, dans un diplomate, ne sera jamais regardée comme une heureuse qualité. Mesurez toutes vos démarches, et n'oubliez jamais que fougue n'est pas force »¹³⁰².

544. La réserve constitue donc la qualité première d'un diplomate. Mais loin d'être générale, celle-ci est fonction du contexte humain et politique de la négociation : tout dépend des qualités de l'adversaire ainsi que « de la force ou de la faiblesse de la position dans laquelle on se trouve »¹³⁰³. La pratique de TALLEYRAND est, à ce titre exemplaire, si l'on se réfère au commentaire de SANDOZ-ROLLIN, représentant de la Prusse à Paris en 1800 : « Il n'est pas dans le caractère de TALLEYRAND de s'énoncer clairement et péremptoirement, observe-t-il. Il espère négocier mieux et obtenir davantage en s'expliquant moins. » Et de surenchérir aussitôt, en évoquant les « subterfuges » et les « vaines paroles » du ministre¹³⁰⁴. Dans une correspondance ultérieure à OTTO, nouvellement nommé à Londres, TALLEYRAND persiste : « Tenez pour règle constante qu'avec le cabinet britannique il faut être sans cesse sur la réserve, et ne céder que pied à pied les choses sur lesquelles on pourrait être décidé »¹³⁰⁵. De même, les enjoint-t-il à conserver la parfaite maîtrise de leurs émotions dans le cadre des joutes diplomatiques soit que leurs adversaires les auraient mis sur la défensive, soit qu'ils tenteraient de préserver l'harmonie des discussions en éludant les sujets fâcheux. Ainsi, en 1830, alors que TALLEYRAND représente le gouvernement de LOUIS-PHILIPPE et s'emploie à défendre la conquête d'Alger contre une opinion britannique des plus hostile, il met en garde son ministre, le général SEBASTIANI : « Quant à Alger, j'ai évité d'en parler, j'aimerais bien que nos journaux en fissent autant ; il est bon qu'on

¹³⁰¹ WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 110.

¹³⁰² Circulaire aux agents diplomatiques et consulaires de la République française, Paris, le 14 nivôse an VI (3 janvier 1798) ; cité in WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 106.

¹³⁰³ WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 108.

¹³⁰⁴ Cité in BAILLEU (P.), *Preussen und Frankreich von 1795 bis 1807, Diplomatische correspondenzen*, Coll. Publicationen aus den K. Preussischen Staatsarchiven ; Bd. 8, 29, S. Hirzel, Leipzig, 2 vol, 1881 et 1887, I, 20 février 1800, p. 366.

¹³⁰⁵ TALLEYRAND à OTTO, 1^{er} septembre 1800, Catalogue Piasa ; cité in WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 109.

s'accoutume à notre occupation et le silence est le meilleur moyen »¹³⁰⁶. Napoléon lui-même ne pouvait s'empêcher d'admirer l'incroyable sang-froid de son ministre : « Il était si adroitement évasif et divaguant, disait-il de TALLEYRAND, qu'après des conversations de plusieurs heures, il s'en allait, ayant échappé souvent aux éclaircissements ou aux objets que je m'étais promis d'en obtenir lorsque je le voyais arriver »¹³⁰⁷. Cette parfaite maîtrise de lui-même, sauva plus d'une fois le ministre de périlleuses situations. Bien avant que TALLEYRAND ne trahisse effectivement l'Empereur, ce dernier le prit violemment à partie durant un conseil des ministres, convaincu que son ministre complotait contre lui. Pendant une dizaine de minutes, TALLEYRAND demeura imperturbable, essuyant « des reproches et des injures sanglantes »¹³⁰⁸ comme si ceux-ci ne lui étaient pas adressés. Une fois l'Empereur apaisé et le Conseil terminé, c'est tout aussi tranquillement qu'il commenta avec l'un de ses collègues, la scène que venait de lui faire Napoléon : « C'est dommage qu'un aussi grand homme ait été si mal élevé ! »¹³⁰⁹. A n'en pas douter, le ministre a le sens de la formule quand il s'agit d'user à dessein de sa parole. WELLINGTON homme politique britannique et ami fidèle de TALLEYRAND¹³¹⁰ aimait la citer en exemple. Il estimait ainsi « parfaitement diplomatique » sa réponse à quelqu'un qui lui demandait à l'issue d'une conférence à Londres particulièrement longue et décevante, ce qui s'était passé : « Mylord, il s'est passé trois heures »¹³¹¹. Derrière sa nonchalance d'apparence, TALLEYRAND sait également se montrer un âpre compétiteur quand il s'agit d'imposer ses vues. Durant cette conférence qui avait pour objet de délimiter les frontières de la future Belgique, TALLEYRAND mit tout en œuvre pour obtenir un tracé favorable aux intérêts français. Ses interlocuteurs ne parviendront à lui arracher sa signature qu'en l'affamant en le retenant plus de huit heures en conférence. Il allait alors sur ses 80 ans !¹³¹² TALLEYRAND avait su, pourtant, tenir la dragée haute aux « Quatre Grands »¹³¹³. C'est précisément sur son succès rencontré au Congrès de Vienne de

¹³⁰⁶ TALLEYRAND à SEBASTIANI, Londres, 27 novembre 1830, in *Mémoires du prince de Talleyrand*, éd. Broglie, Paris, Calmann-Lévy, vol. III, 1891, p. 417.

¹³⁰⁷ Cité in LAROUSSE (P.), *Grand dictionnaire universel du XIXe siècle. Français, Historique, Géographique, Mythologique, Bibliographique, Littéraire, Artistique, Scientifique, etc.*, t. VI, Deuxième partie, SLATKINE, Genève-Paris, 1866-1879, Réimpression de l'édition de Paris, 1982, p. 889.

¹³⁰⁸ *Ibid.*

¹³⁰⁹ Cité in LAROUSSE (P.), *Ibid.*

¹³¹⁰ TALLEYRAND rencontra le duc de WELLINGTON au cours de son séjour à Londres en 1792 en tant qu'ambassadeur. La relation privilégiée qu'il entretint à partir de cette date avec le duc éclatera publiquement à l'occasion d'un incident survenu le 29 septembre 1831 à la Chambre des Lords. Critiquant la politique de TALLEYRAND, le marquis de LONDONDERRY fut à son tour vertement pris à partie par le duc de WELLINGTON venant au secours du ministre français.

¹³¹¹ Cité in WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 109.

¹³¹² WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 109.

¹³¹³ Il s'agit des principaux participants à la Conférence de Vienne de 1815. La France y côtoie alors, l'Angleterre, l'Autriche, la Prusse et la Russie considérés alors comme les pays vainqueurs de Napoléon. L'Autriche est représentée par METTERNICH (assisté de Friedrich von GENTZ ; l'Angleterre est représentée par le *Foreign secretary* Lord CASTLEREAGH (remplacé en 1815 par Lord WELLINGTON et Lord CLANCARTY) ; le Chancelier HARDENBERG assisté de Wilhelm von HUMBOLDT sont les porte-paroles de

1815 que sa réputation de diplomate fût bâtie. Car, si les euphémismes et les sous-entendus sont souvent privilégiés par le Prince, il sait également se montrer cassant quand les intérêts de la France l'exigent. Le cardinal CONSALVI, parce qu'il commit l'erreur de prendre fait et cause pour le Pape au lieu de représenter le Roi de Naples, allié de Louis XVIII, en fera les frais. Il ne se remettra pas du « ton vif et dur » du ministre¹³¹⁴, pas plus que de son « ton très haut et très âpre »¹³¹⁵. Ses homologues allemands, britanniques, autrichiens et russes ne se remettront pas davantage de l'échec diplomatique que le Prince de BENEVENT leur infligea à la veille de l'ouverture du Congrès de Vienne¹³¹⁶. A cet égard, l'action qu'y mena le ministre français est suffisamment riche de sens pour mériter que l'on s'y arrête.

545. Répondant à l'invitation de son éminent collègue autrichien METTERNICH, TALLEYRAND se rendit à son domicile, accompagné du représentant de l'Espagne, Don Pedro LABRADOR. Il y trouva ses quatre homologues déjà réunis sous la présidence du représentant britannique, CASTLEREAGH. Pressentant un traquenard visant à exclure la France des futures négociations, le diplomate entreprit consciencieusement de saborder la stratégie de sape des Quatre représentants. Il souligna d'abord l'indélicatesse de son hôte en demandant les raisons pour lesquelles on avait cru bon qu'il ne vienne pas sans ses plénipotentiaires. On lui répondit qu'il avait été jugé préférable de se limiter à des discussions préliminaires et non officieuses qui n'avaient pour seuls destinataires que les chefs de délégation. Dans ces conditions, fit remarquer TALLEYRAND, comment expliquer le fait que le représentant prussien, HARENBERG, soit accompagné de son plénipotentiaire ? On lui rétorqua que HARENBERG était sourd. La réponse inspira à TALLEYRAND un commentaire lourd de sens qui eût le don de mettre ses interlocuteurs mal à l'aise : « Nous avons tous nos infirmités, et pouvons les exploiter si nécessaire »¹³¹⁷. Le diplomate se fit alors plus insistant en demandant pourquoi les représentants du Portugal et de la Suède n'étaient pas là. Après tout, n'étaient-ils pas également signataires du traité de Paix de Paris au même titre que deux des puissantes invitantes ? Le silence embarrassé qui suivit attisa la hargne de TALLEYRAND, en même temps qu'il prenait connaissance des conclusions des discussions entre les Quatre. Un terme récurrent irrita le diplomate : « Alliés ». De quels « alliés » était-il question ? Contre quels ennemis ? Certainement pas contre Napoléon que la trahison de

la Prusse tandis que les intérêts russes sont défendus par les ministres NESSELRODE et RAZOUMOVSKI. Dès son arrivée à Vienne le 24 septembre 1814, le représentant de Louis XVIII, TALLEYRAND va habilement exploiter les rivalités naissantes entre les Quatre Grands en matière de répartition des zones d'influence territoriales, pour contrer leur « dictature » diplomatique.

¹³¹⁴ NOËL (L.), *Enigmatique TALLEYRAND*, Fayard, 1975, p. 122.

¹³¹⁵ *Op. cit.*, p. 124.

¹³¹⁶ Le Congrès de Vienne s'est tenu du 1^{er} octobre 1814 au 9 juin 1815.

¹³¹⁷ NICOLSON (H.), « La méthode TALLEYRAND », *Revue des deux Mondes*, Juillet-août 2004, p. 119.

TALLEYRAND avait en partie, contribué à faire emprisonner à l'île Elbe ; pas plus contre Louis XVIII qui devait leur garantir la paix avec la France. « Parlons franchement, messieurs s'emporta-t-il : s'il doit y avoir des alliés dans cette affaire, ceci n'est pas un endroit pour moi. »¹³¹⁸ Tentant une esquive, les Quatre expliquèrent que le terme d' « Alliés » avait été privilégié uniquement pour sa concision. « On ne devrait pas rechercher la brièveté aux dépens de la précision », leur rétorqua TALLEYRAND¹³¹⁹. Il reprit sa lecture des conclusions : « Je ne comprends pas », murmura-t-il. Il recommença sa lecture. « Je ne comprend pas », répéta-t-il. « Pour moi, martela-t-il, il n'y a que deux dates ; et entre ces deux dates, il n'y a rien. La première est le 30 mai, jour où la tenue du Congrès a été décidée ; la seconde est le 1^{er} octobre, où le Congrès a été ouvert. Rien de ce qui s'est produit dans l'intervalle n'existe pour moi. »¹³²⁰ Pour le diplomate français, la signature de la paix à Paris avait entraîné la caducité de la Quadruple Alliance, en conséquence, la revendication d'un pouvoir de direction des Quatre n'était justifiée ni au plan légal, ni même au plan politique, voire historique. Leur seul engagement tenait à la tenue du Congrès à la date du 1^{er} octobre. Aucune autre interprétation pour TALLEYRAND n'était admissible. Ses interlocuteurs reconnurent leur défaite : « L'intervention de TALLEYRAND, concéda le représentant de l'Autriche, détruisit tous nos plans. C'est une scène que je n'oublierai jamais »¹³²¹. Les Quatre déchirèrent alors le protocole qui entérinait leurs prétentions et sollicitèrent le soutien de TALLEYRAND pour en refondre les grandes lignes, ce dont il s'acquitta avec plus ou moins de tact¹³²², lui qui quelques temps plus tôt enjoignait ses agents à ne pas céder à la tentation d'humilier leurs adversaires.

546. Car en plus de sa réserve, un bon diplomate doit briguer également « une certaine élévation de sentiment » en prenant appui sur « ce qu'il y a de grand dans la fonction de représenter sa nation au dehors »¹³²³. Lorsqu'ils parlent au nom de la France, les plénipotentiaires doivent s'identifier à la Nation au point que leur orgueil se confonde avec le sentiment de fierté nationale. Doté de toutes ces qualités et nécessairement guidé par un élan patriotique, le diplomate saura être, alors, « habile dans l'art de traiter les affaires » soit qu'il anticipe les coups retors de ses adversaires, soit qu'il prenne l'initiative de les manœuvrer pour les amener sur le terrain approprié, et ce, même s'il n'est pas envisagé par ses instructions.

¹³¹⁸ Cité in NICOLSON (H.), *Op. cit.*, p. 120.

¹³¹⁹ *Ibid.*

¹³²⁰ *Ibid.*

¹³²¹ *Ibid.*

¹³²² NICOLSON (H.), *Op. cit.*, pp. 120-122.

¹³²³ WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 108.

547. Parce qu'il est impératif que l'homme s'efface derrière la fonction, la « méthode TALLEYRAND » se révèle assez proche de la conception apolitique développée par l'Ancien Régime en matière de représentation internationale¹³²⁴, à cette différence près que l'individualité y est fortement encouragée dans l'intérêt du service. On touche, alors, aux « manières » de la diplomatie, c'est-à-dire aux qualités diplomatiques les plus volatiles que nous a enseignées la vie de TALLEYRAND. Si il ne les a jamais exprimées, il les aura au moins pratiquées tout au long de sa vie.

Paragraphe 2. La « manière TALLEYRAND » : la dimension subjective de la fonction de ministre des Affaires étrangères

548. La dimension subjective de la fonction de ministre des Affaires étrangères, au regard de la pratique de TALLEYRAND renvoie à l'influence de sa personnalité sur son rôle diplomatique. Elle se nourrit des qualités propres du ministre qui ne sont fondamentalement pas différentes de celles inculquées à ses diplomates : dissimulation, circonspection, immobilité. Ces qualités lui façonneront à vie un masque détesté par certains¹³²⁵ mais admiré par beaucoup. Quels temps après Brumaire, Napoléon faisait déjà observer à CAMBACÉRÈS cette « immobilité dans les traits que rien ne peut altérer »¹³²⁶. Ce « masque impénétrable, sans grimace ni sourire »¹³²⁷ autorisera TALLEYRAND à ériger le cynisme et la dérision en armes diplomatiques bien plus efficaces que la traditionnelle langue de bois. A tout le moins, permettra-t-il de diversifier l'usage de l'outil précieux du diplomate qu'est sa parole. Pour TALLEYRAND, « un vrai diplomate ne doit s'étonner de rien »¹³²⁸. Il doit donc être capable de faire raisonnablement face à tout. Dans ses *Mémoires*, madame de REMUSAT évoque, ainsi, la manière dont le ministre de BONAPARTE s'y prenait pour lui communiquer les nouvelles les plus importantes. Ainsi, en mars 1802, il travailla pendant une heure avec lui comme si de rien n'était, avant de lui remettre tranquillement le traité de paix tout juste signé à Amiens avec le gouvernement britannique, traité que Napoléon attendait, semble-t-il avec

¹³²⁴ Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. II).

¹³²⁵ Notamment de CHATEAUBRIAND qui relèvera avec un certain mépris qu'à la fin de sa vie, son visage avait « viré à la tête de mort » [in WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 112] ; de LANNES et de MURAT : « Son derrière recevrait un coup de pied que sa figure n'en dirait rien » [in LAROUSSE (P.), *Op. cit.*, p. 889].

¹³²⁶ CAMBACÉRÈS de (J.J.), *Mémoires inédits*, vol. 1, Perrin, 1999, p. 468.

¹³²⁷ SAINTE-BEUVE (C.-A.) et NOËL (L.) [éd.], *Monsieur de TALLEYRAND*, Éd. du Rocher, Monaco, 1958, p. 66.

¹³²⁸ BERTRAND (P.), *Lettres inédites de TALLEYRAND à NAPOLEON, 1800-1809*, Perrin, 1889, introduction p. XXXI.

impatience depuis des semaines¹³²⁹. « Cette force dans le silence frappa le premier consul et ne le fâcha pas »¹³³⁰. Bien plus, il décida le futur Empereur à conserver près de lui un Prince. Mais, ce serait faire injure au brio de TALLEYRAND que de se limiter à ses seules bonnes manières visibles. Car, si « ses yeux n’exprimaient rien, relève TROTTER, collaborateur du premier *Foreign secretary*, Charles-James FOX, [TALLEYRAND est] un homme plein de ressources, d’un esprit vif, infatigable et parfaitement agréable »¹³³¹. « Sur ce visage de mort, on trouve pourtant la physionomie fine et spirituelle de l’évêque d’Autun », observe pour sa part madame de CAZANOVE sous le Consulat¹³³². Tous ces témoignages concourent à une évidence : le ministre a le don de charmer son auditoire. Ce don, il le doit à son séjour dans le très mondain et aristocratique séminaire de Saint-Sulpice, où il apprit selon ses propres termes, « le bon ton, les bonnes manières et le bon maintien »¹³³³. Qu’entend t-il par là ? « Une manière de parler, et même de se taire qui f[ait] qu’avec des diversités d’opinions et de mœurs on p[eut] d’abord se trouver ensemble et quelque fois arriver à des rapprochements utiles »¹³³⁴. Il doit également ses charmantes manières à la gent féminine côtoyée dans les salons mondains quelques années avant la Révolution. A son contact, il prit la mesure des « rapports de la courtoisie et de l’impertinence, il découv[r]it que le ridicule tu[ait] et que l’on [pouvait] tout faire passer avec de l’esprit, de cet esprit dont la justesse se cach[ait] dans l’exacte nuance du dire et qu’il appel[ait] encore le " tact ". »¹³³⁵

549. Séduire, tel pourrait être le dernier volet de l’enseignement de TALLEYRAND et peut-être même, le plus important. Ne déclara-t-il pas au crépuscule de sa vie que des « trois savoirs : le savoir proprement dit ; le savoir-faire et le savoir-vivre (...) les deux derniers dispens[aient] bien souvent du premier »¹³³⁶ ? C’est oublier que l’époque monarchique où le paraître fondait et guidait l’action diplomatique n’était pas si éloignée que cela dans le temps et dans les mœurs françaises. *Nolens volens*, son esprit a perduré et a même été encensé sous le Directoire, le Consulat, l’Empire et les deux Restaurations par le fait d’un seul homme dont les diplomates d’aujourd’hui soulignent encore l’actualité et la pertinence de son apport à la

¹³²⁹ WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 113.

¹³³⁰ REMUSAT (C.), *Mémoires de madame de REMUSAT*, Calmann-Lévy, vol. I, 1879-1880, p. 230.

¹³³¹ TROTTER (J.-B.), *Memoirs of the Latter Years of the Right Honorable Charles-James FOX*, G. Sidney, London, 1811., p. 251; cité in WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 113.

¹³³² *Journal de madame de CAZANOVE d’ARLENS (février-avril 1803)*, éd. Alphonse PICARD, 1803, p. 22.

¹³³³ Cité WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 113.

¹³³⁴ « Discours prononcé dans la séance du mardi 13 novembre 1821, par M. le duc-prince de TALLEYRAND à l’occasion du décès de M. le comte BOURLIER, évêque d’Evreux » ; cité in WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Ibid.*

¹³³⁵ WARESQUIEL de (E.), « La manière TALLEYRAND », *Op. cit.*, pp.113-114.

¹³³⁶ Confiance que rapporte l’un de ses amis, Thomas RAIKES, et qui est extraite d’une conversation que TALLEYRAND avait eue sous le Consulat avec son bibliothécaire, Le CHEVALLIER [Lire RAIKES (T.), *Journal of Thomas RAIKES*, vol. III, 8 mai 1837, p. 181, cité in WARESQUIEL de (E.), « Le manuel TALLEYRAND », *Op. cit.*, p. 114].

définition de la diplomatie. Pour M. François BUJON de L'ESTANG, « les changements considérables » opérés dans la sphère des relations internationales sont demeurés sans effet sur la conception très pragmatique de TALLEYRAND « parce que l'essence de la diplomatie reste la même ». « On peut la résumer, insiste l'auteur, en quatre fonctions distinctes : observer, négocier, représenter et vendre »¹³³⁷. Ces quatre fonctions avaient été identifiées déjà par le pouvoir monarchique¹³³⁸. Elles ont été consolidées au plan juridique sous les régimes révolutionnaires et napoléoniens. C'est donc, finalement, dans l'intemporalité de son rôle instrumental que le ministre des Affaires étrangères aurait puisé la légitimité de sa survivance.

550. Mais, à présent qu'il est durablement établi au regard de la pratique démocratique du pouvoir, la tentation est de plus en plus grande pour les titulaires de renforcer leur autorité politique à l'égard de la gouvernance. L'émergence d'une tradition républicaine dans la première moitié du XX^{ème} siècle, complémentaire de la tradition monarchique, va y contribuer de manière pour le moins paradoxale.

¹³³⁷ BUJON de L'ESTANG (F.), « Les quatre fonctions de la diplomatie », *Revue des deux Mondes*, Juillet-août 2004, p. 80.

¹³³⁸ BÉLY (L.), « Un art de négocier », *Revue des Deux Mondes*, Juillet-août 2004, pp. 91-102.

Conclusion du Titre II

« Le département des affaires étrangères chez une grande puissance est un fardeau trop disproportionné aux forces d'un seul homme. Y a-t-il en effet beaucoup de têtes assez bien organisées pour s'occuper à la fois d'une médiation, d'un traité de commerce, d'une discussion politique, d'un projet d'union, de l'intérêt de ses alliés, des mouvements de ses rivaux ; ici, du soin caché de fomenter des troubles, là, de les prévenir, plus souvent de les apaiser ? Veiller à l'honneur de la nation, à la liberté des mers ; diriger les organes particuliers de la volonté souveraine, avancer le système d'amélioration, etc... Quels détails ! »¹³³⁹

551. La conception napoléonienne de la fonction ministre des Affaires étrangères souscrit à la logique restrictive développée par la pratique monarchique. Toutefois, une nuance est perceptible au niveau des motivations qui la sous-tendent. Au regard du droit constitutionnel, les bornes qui enserrent l'action ministérielle participent à la restauration de la tradition monarchique qui fait du chef de l'État la source d'impulsion de la politique étrangère. La donne s'inverse à l'échelle instrumentale : *la portée restrictive attachée au décret de 1810 – et donc au monopole du chef du Département en matière diplomatique – aménage une réserve de compétences administratives au profit du ministre des Relations extérieures*. Cependant, cette avancée est tempérée par la logique de concentrations des pouvoirs: concrètement, la limite matérialisée par le monopole ministériel est opposable à tous les acteurs politiques et diplomatiques à l'exclusion du Premier Consul – et plus tard, de l'Empereur.

552. Dans les grandes lignes, on redécouvre, donc, en 1799 le principe de la répartition des prérogatives internationales décrit au Titre précédent, à savoir celui dissociant le volet politique de l'action diplomatique – c'est-à-dire, le lieu où s'incarne le pouvoir décisionnel – de son volet opératique – c'est-à-dire, le lieu où la volonté politique est mise en forme et en œuvre. Malgré tout, cette tradition prend avec Napoléon une dimension moderne car, le chef de l'État entend donner à son action extérieure une coloration démocratique. De fait, la prééminence qu'il revendique dans la gestion des affaires de l'État s'articule avec le principe d'une responsabilisation accrue de la gestion administrative de ces dernières. Telle est la

¹³³⁹ Réimpression de l'Ancien Moniteur seule histoire authentique et inaltérée de la Révolution française depuis la réunion des états-généraux jusqu'au Consulat (Mai 1789-Novembre 1799), Éd. Henri PLON, Paris, 1863, p. 119.

portée incidente que l'on attribuerait, *in fine*, à la reprise en main vigoureuse de l'organisation des Affaires étrangères par Napoléon BONAPARTE. Telle serait la portée historique du décret de 1810 qui constitue, encore sous la V^{ème} République, la base juridique qui fonde la compétence de principe que la pratique constitutionnelle reconnaît avec plus ou moins de force au ministre des Affaires étrangères.