

Le ministre des Affaires étrangères sous la République révolutionnaire : une fonction sursitaire dans le contexte de la diplomatie d'assemblée

418. Loin de libérer le ministre des Affaires étrangères, l'éviction du Roi inaugure, pour la diplomatie française, une période d'obscurantisme qui ne prendra fin qu'à l'avènement du Directoire. Entre 1792 et 1795, la fonction ministérielle va ainsi connaître nombre d'avatars au fur et à mesure que s'affirme l'idéologie révolutionnaire, allant même jusqu'à disparaître en 1794¹⁰⁰².

419. Un mois après les événements de l'été 1792, le responsable des maux ministériels est ouvertement mis à l'index par Louis Claude BIGOT DE SAINTE-CROIX¹⁰⁰³, dernier ministre royaliste des Affaires étrangères: « La Convention ne fut imaginée que comme un supplément infaillible au complot d'un meurtre probable. Destinée à être le corps de réserve des assassins du 10 Août [1792], elle est devenue l'asile de ceux du 2 septembre (...) »¹⁰⁰⁴. Les propos très durs du successeur du marquis de CHAMBONAS traduisent son indéfectible loyauté envers Louis XVI, en même temps qu'ils refléchissent l'antagonisme exacerbé qui a caractérisé les relations du Département avec l'Assemblée durant son court ministère. Sa rancune peut sembler, même, légitime quand on se rapporte aux circonstances de son départ des Affaires, ordonné le jour même où fut prononcée la déchéance de la royauté. Il avait, alors, accompagné Louis XVI et sa famille jusqu'à l'Assemblée. Sur le vote d'une motion du député BRISSOT, la confiance de la Nation avait été retirée à l'ensemble des ministres en activités¹⁰⁰⁵ et l'intérim confié à six ministres. Bien que nommés par l'Assemblée nationale

¹⁰⁰² Sa suppression – ainsi que celle des cinq autres ministères – est organisée par le décret du 12 germinal an II (1^{er} avril 1794) adopté à l'unanimité par la Convention nationale, sur la base d'un rapport de Lazare CARNOT, membre du second Comité de Salut public. A cette date, le Conseil exécutif provisoire est remplacé par douze commissions subordonnées au Comité de Salut public. Peu commenté en doctrine spécialisée en dépit de l'ampleur de la réforme qu'il consacre en matière d'organisation gouvernementale, ce texte fera l'objet de développements spécifiques (Voir *infra*).

¹⁰⁰³ Dernier ministre des Relations extérieures de Louis XVI, Louis-Claude BIGOT De SAINTE-CROIX a dirigé les Affaires étrangères du 1^{er} au 10 août 1792. Le marquis, dit-on, n'avait accepté de prendre la direction des Affaires étrangères que « par dévouement pour le roi » (BOIS (J.-P.), « BIGOT DE SAINTE-CROIX », *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères (1589-2004)*, Sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAISSE, Fayard, 2005, p. 218). C'est en vain qu'il avait tenté de renvoyer du ministère les Jacobins placés par DUMOURIEZ. Le ministre avait, notamment, proposé au Roi d'éloigner BONNE-CARRÈRE de Versailles en le nommant ministre plénipotentiaire à Philadelphie et de remplacer CHAUVELIN par Gérard de RENNEVAL. Sans succès (*Ibid.*).

¹⁰⁰⁴ *Histoire de la conspiration du 10 août 1792 par L. C. BIGOT DE SAINTE-CROIX ministre des Affaires étrangères de S.M.T.C.*, « Avant-Propos », Londres, 1793, non paginée.

¹⁰⁰⁵ Vote que le ministre, réfugié par la suite à Londres, commentera en ces termes : « la pluralité de cinq voix a fait la sentence contre le vœu de contre les cinq dixième et demi de la Nation », [*in* BIGOT De SAINTE-CROIX (L.-C.), *Histoire de la conspiration du 10 août 1792*, *Ibid.*].

sur scrutin individuel, l'unité gouvernementale demeurerait, ainsi, préservée sous la forme d'un Conseil exécutif provisoire.

420. Dans les grandes lignes, la nouvelle ossature du Pouvoir exécutif présente des similitudes avec la structure de l'ancien Conseil du Roi mais, dans les faits, l'autorité politique de ses membres ne tarde pas à pâtir des velléités hégémoniques de la Convention nationale instituée le 22 septembre 1792. La maîtrise du département des Affaires étrangères compte, notamment, parmi ses priorités car elle prévoit d'en faire un instrument privilégié de sa propagande idéologique. Pour se faire, elle s'attaque à l'âme qui anime l'appareil diplomatique, à savoir son responsable en titre. Exercé sous le contrôle direct de la Convention nationale, le pouvoir de direction du chef du Département s'amointrit progressivement pour ne plus être que symbolique à partir de 1793, date de l'instauration du premier Comité de Salut Public. Jusqu'en 1795, cette ramification de la Convention nationale s'impose comme le centre d'impulsion de l'action extérieure, au détriment du monopole de principe que le ministre des Affaires étrangères a hérité de l'Ancien Régime. De fait, si nous avons jugée relativement précaire sa fonction entre 1789 et 1792, à partir de la Conventionnelle elle est proprement sursitaire.

421. Jusqu'à l'avènement du Directoire, la perte de la représentativité du ministre des Affaires étrangères au sein de l'organisation gouvernementale rend difficile tant la détermination de ses fonctions que l'amplitude de son action exécutive (**A**), ce qui ne manque pas, en pratique, d'affaiblir son autorité à l'égard de son personnel, en particulier, à l'égard de celui en poste à l'étranger. Sous couvert de défendre les valeurs de la République hors des frontières nationales, la Convention accroît l'autonomie des diplomates les faisant passer du rang de simples observateurs à celui de véritables agents de propagande politique. Peu apprécié des Cours européennes, ce mélange des genres va, considérablement, accentuer l'isolement de la France sur la scène internationale. Dans le contexte de ce qui s'apparente de plus en plus à une diplomatie d'assemblée, il ne faut pas s'étonner du déclin relatif que connaît alors le concept bodinien de la souveraineté de l'État et plus encore, de celui qui, depuis l'éviction de la Royauté, a la responsabilité de la défendre au Dehors (**B**).

A) La dilution du pouvoir directionnel du ministre des Affaires étrangères au sein du Comité exécutif provisoire

422. Après le 10 août 1792, la radicalisation du mouvement républicain ne pouvait manquer d'affecter la place assignée au ministre des Affaires étrangères au sein de la nouvelle gouvernance révolutionnaire. En effet, jusqu'alors le lien hiérarchique qui l'unissait à la Royauté faisait peser sur l'action ministérielle – même patriotique – une présomption de bonne foi qui tombait rapidement sous les accusations des factions révolutionnaires¹⁰⁰⁶. Mais, à présent que la monarchie est supplantée par la République, plus aucun obstacle politique ne se dresse entre les militants de la Révolution et la conduite gouvernementale de la politique extérieure. Dans les faits, le recrutement des candidats au poste de ministre des Affaires étrangères a cessé d'être un casse-tête pour l'Assemblée. Toutefois, une problématique de taille demeure au plan juridique : à quel titre le ministre assurerait-il la gestion de son département ? De qui tiendrait-il ses pouvoirs ? A quelle(s) fin(s) les assigner ? La rupture avec la tradition monarchique emporterait-elle une plus grande autonomie d'action pour lui ? A moins que la politique étrangère ne prenne désormais sa source en dehors du Pouvoir exécutif ? Telles sont les principales problématiques que soulève, à l'aube de la Première République française, la perte du chef de l'État français.

423. Au plan strictement normatif, l'éviction de Louis XVI de l'échiquier politique entraîne un vide juridique qui précarise, *de facto*, le statut constitutionnel du ministre des Affaires étrangères. Comme il a été précédemment souligné, la lecture systémique des dispositions de la Constitution de 1791 – unique charte constitutive de référence à la date du 10 août – dénie au chef du Département la qualité de membre de l'Exécutif à part entière. De

¹⁰⁰⁶ Voir en ce sens les vicissitudes rencontrées par le premier ministre des Affaires étrangères patriotique, DUMOURIEZ. Hostile à la radicalisation de l'idéologie révolutionnaire prônée par la Convention nationale, il n'hésitera pas à mettre le bataillon qu'il avait la charge de commander en septembre 1792 contre les armées autrichiennes au service de l'ennemi. Sa trahison ne manquera pas d'être reprochée à son ami et successeur à la tête des Affaires étrangères, Pierre LEBRUN-TONDU (Voir *infra*). Notons, toutefois, que parce que les ministres révolutionnaires ont souvent payé de leur vie, ou à tout le moins été déchus de leurs fonctions sur la base de leurs idées politiques plus que pour fait de leur administration, il a été avancée en doctrine l'hypothèse d'une responsabilité politique incidente. Telle semble être la solution à laquelle le Professeur Michel TROPER aboutit à l'issue de son analyse du renvoi des principaux ministres (NECKER, de LA LUZERNE, MONTMORIN et SAINT-PRIEST) survenu l 13 juillet 1789 (*A.P.*, Tome VIII, p. 223). Se référant aux débats parlementaires qui ont précédé et entouré le remaniement ministériel, le Professeur TROPER s'interroge sur la question de savoir si les députés ont le pouvoir de désavouer un ministre nommé par le Roi. Il reprend, sur ce point, la subtilité de la réponse de BARNAVE : « la déclaration de l'Assemblée selon laquelle les ministres auraient perdu la confiance de la Nation n'est pas aux yeux de l'Assemblée elle-même et ne doit pas être un droit de révocation, et ne doit même être assortie d'aucune pression sur le Roi » (*In La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française, Op. cit.*, p. 73). Cette ambiguïté conduit l'auteur à interpréter en termes nuancés la première constitutionnalisation du régime de responsabilité ministérielle : « S'il est vrai que les ministres n'ont pas été soumis par la Constitutoon [de 1791] à la responsabilité qualifiée aujourd'hui « politique », il n'est pas exact que l'Assemblée constituante ait jamais envisagé d'instaurer au profit du Corps législatif, sous une forme quelconque, un droit de révoquer les ministres individuellement ou collectivement. Elle n'y a donc jamais renoncé expressément » (*Op. cit.*, pp. 71-72). L'auteur pousse même plus loin sa réflexion en interprétation la responsabilité pénale qui est formellement opposable aux ministres comme une responsabilité politique qu'établirait incidemment la position de « sujétion constante » des membres du Gouvernement à l'égard de l'Assemblée (*Op. cit.*, p. 72 ; 75-81).

1789 à « la révolution du 10 Août »¹⁰⁰⁷, le poids de la tradition monarchique a, ainsi, maintenu étroitement unies l'effectivité des fonctions ministérielles et l'autorité du Roi¹⁰⁰⁸, notamment par le biais du mécanisme de la délégation des pouvoirs. Mais précisément, dès lors que les décrets du 10 août organisent la suspension de la Royauté, la source directe du pouvoir d'action des membres du Gouvernement se trouve tarie. Par quels moyens permettre aux six ministres nommés le 10 août en remplacement du gouvernement de Louis XVI, d'assurer la gestion de leur département respectif ?

424. Une réponse transitoire est apportée par le décret-loi du 15 août 1792. La portée de ce texte réside essentiellement dans la reconduction formelle de la fonction de ministre des Affaires étrangères. Mais, en pratique, la Convention nationale va consciencieusement vider de sa substance le monopole d'action que son autonomie administrative lui aménageait depuis l'Ancien Régime. Sa stratégie de sape va se déployer à deux niveaux de l'action ministérielle. Au plan individuel, elle va revenir sur les singularités statutaires qui avaient été reconnues aux titulaires au printemps 1791. Non content de condamner le ministre à agir de concert avec ses cinq autres homologues (1), la nouvelle gouvernance soumet bientôt l'action exécutive collégiale au contrôle du Comité de Salut public, privant ainsi le Pouvoir exécutif de toute marge d'action discrétionnaire en matière de politique étrangère (2).

1. Une fonction ministérielle indexée par l'exercice collégial du Pouvoir exécutif

425. Selon les termes du décret-loi du 15 août 1792, l'Assemblée nationale convient de « la nécessité de fixer une formule nouvelle pour tous les actes de la puissance exécutive, jusqu'à l'époque où la Convention nationale sera assemblée ». A cet égard, elle confie « (...) au conseil exécutif provisoire, formé par les six ministres, (...), toutes les fonctions de la puissance exécutive » (art. Premier). Il aura pour missions principales « de faire sceller les lois du sceau de l'État, et de les faire promulguer » (art. II). Pour s'assurer qu'aucun de ses membres n'acquiert trop d'assurance par sa charge, le décret précise « chaque ministre remplira à tour de rôle, semaine par semaine, les fonctions de président du conseil » (art. III). Instrumentalisés pour la première fois dans le cadre du ministère des Affaires étrangères par

¹⁰⁰⁷ Selon la formule d'un journaliste de l'époque, Jean-Gabriel PELTIER. Il a livré un témoignage circonstancié des événements du 10 Août et de leurs impacts sur la vie politique française dans son *Dernier tableau de Paris, ou Récit Historique de la Révolution du 10 Août, des causes qui l'ont produite, des événements qui l'ont précédée, et des crimes qui l'ont suivie*, 3 Vol., Publié chez l'Auteur, Chez OWEN, Chez CHUBER, Chez BALDWIN, PATERNOSTER-RAW & DE BOFFE, 1793.

¹⁰⁰⁸ Article 1^{er} (Titre III, Chap. II, Sect. 4) : « Au roi seul appartiennent le choix et la révocation des ministres ».

Pierre LEBRUN-TONDU¹⁰⁰⁹, les termes de ce décret vont durablement organiser le verrouillage de l'administration des Affaires étrangères par la Convention nationale et ce, jusqu'à l'avènement des premiers régimes napoléoniens.

426. Entre août 1792 et 1799, la pratique révolutionnaire va rôgner la visibilité politique des ministres successifs, plongeant la politique étrangère de la France dans une ère d'obscurantisme. De manière symbolique, cette période noire de la fonction ministérielle est inaugurée par l'assassinat de deux anciens titulaires, le comte de MONTMORIN¹⁰¹⁰ et de Claude de VALDEC de LASSART¹⁰¹¹, trois semaines seulement après l'arrivée du premier

¹⁰⁰⁹ Pierre Henri Hélène Marie TONDU, dit LEBRUN-TONDU a été ministre des Affaires étrangères du 10 août 1792 au 21 juin 1793.

¹⁰¹⁰ Après son départ du ministère En compagnie de LESSART et de ministres en activité demeurés fidèles de Louis XVI – notamment, le ministre de la Marine et des colonies, Antoine-François BERTRAND DE MOLLEVILLE – un « comité occulte » assimilable, selon l'historien François MASSON à un « ministère, dans le sein duquel on délibérait sur les moyens d'enrayer la Révolution » [*in Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution (1787-1804), Op. cit.*, p. 217 ; il ressort des *Memoires* de BERTRAND DE MOLLEVILLE, que ce comité secret préparait la fuite du Roi et de sa famille, avant que leur projet n'avorte à l'été 1792 (*in Mémoires secrets pour servir à l'histoire de la dernière année du règne de Louis XVI, Roi de France*, Vol. II, Chez STRAHAN et CADELL (Londres), Chez les marchands de nouveauté (Paris), 1797, pp. 271-294, 360 p.)]. L'éviction du Roi, le 10 août 1792, valut à MONTMORIN d'être emprisonné à l'Abbaye, non sans avoir essuyé au préalable des attaques incessantes et infondées de la part des députés et des journalistes dont se fait savamment l'écho, Frédéric MASSON (*Op. cit.*, pp. 218-220). Son funeste pressentiment ne tarde pas à se réaliser. Le 2 septembre, il est traduit devant un tribunal criminel révolutionnaire qui, aux dires de commentateurs, « n'[est] qu'une sinistre parodie des formes de la justice » [*in COGORDAN (G.), Op. cit.*, p. 885]. Déclaré innocent à l'unanimité par ses juges, le comte de MONTMORIN demeure, malgré tout, emprisonné sur les ordres de DANTON. Cette injustice n'a pas manqué d'inspirer à un témoin de l'époque une comparaison lourde de sens : « Il serait difficile de dire quelle différence il y a entre un pareil ordre d'un ministre de la Justice et une lettre de cachet du plus cruel despote » [*in PELTIER (Jean-Gabriel), Dernier tableau de Paris ou Récit Historique de la Révolution du 10 Août, Des Causes qui l'ont produite, des Evènements qui l'ont précédés, et des Crimes qui l'ont suivie*, Tome II, Publié Chez l'Auteur, Chez OWEN, Chez CHUBER, Chez BALDWIN, PATERNOSTER-ROW & DE BOFFE, Londres, 1793, p. 199 (505 p-XXXVIII p); pour une description particulièrement exhaustive du procès de MONTMORIN, lire également MASSON (F.), , *Op. cit.*, pp. 220-225]. Le jugement de l'ancien ministre a été, en effet, particulièrement expéditif, sans égards pour les droits de la défense : « Monsieur le président, tonne un assistant du président du Tribunal, les crimes de M. de MONTMORIN sont connus, et, puisque son affaire ne nous regarde pas, je demande qu'il soit envoyé à La Force. – Oui ! Oui ! A La Force ! crièrent les juges. – Vous allez donc être transféré à La Force, dit ensuite le président. – Monsieur le président, puisqu'on vous appelle ainsi, réplique MONTMORIN du ton le plus ironique, je vous prie de me faire avoir une voiture. – Vous allez l'avoir », rétorque froidement le président MAILLARD [échanges reproduits *in COGORDAN (G.), Op. cit.*, p. 885]. Le calme apparent de MONTMORIN s'expliquerait par le funeste pressentiment qu'il avait de longue de la chute de la royauté et de sa propre mort : « C'est un passe-port pour l'autre monde qu'il me faudrait, avouait-il déjà le 4 août à BERTRAND DE MOLLEVILLE qui l'exhortait à se pourvoir de papiers pour sa sûreté. Toutes ces précautions sont inutiles ; quoi que je fasse, je n'échapperai pas aux gens qui me veulent. Je suis sûr d'être assassiné dans moins de trois mois » [cité *in MASSON (F.), Op. cit.*, p.221]. La foule qui se jette sur lui à sa sortie du tribunal lui donnera raison de la manière la plus atroce qui soit : « Dès qu'il parut, rapporte Frédéric MASSON, on se rua sur lui. Mais au moment où on l'égorgeait, il parvint à se soulever et à mordre la main d'un des assassins (...). Un autre septembriseur lui abattit alors les doigts à coups de sabre, et quelques heures après, tout dégouttant de sang, il promenait dans les cafés du quartier ces affreux trophées, qu'il remettait dans sa poche, après les avoir montrés. Percé de plusieurs coups en plein corps, haché, coupé, tailladé, M. de MONTMORIN vivait encore. Ses bourreaux l'empalèrent et le portèrent ainsi aux portes de l'Assemblée nationale » (*Op. cit.*, pp. 225-226).

¹⁰¹¹ Le ministre de LASSART périt cinq jours après le comte de MONTMORIN. Contraint de quitter les Affaires étrangères après avoir été mis en accusation par les Girondins, il était en état de détention préventive à Orléans au mois d'août 1792. A la demande de la Commune de Paris, l'Assemblée législative ordonne son retour dans la capitale avant de faire volte-face, le 2 septembre. Les premières émeutes qui viennent de coûter la vie à MONTMORIN la poussent à renvoyer le prisonnier à Orléans. Mais, l'ordre est mal exécuté, le convoi

« ministre-citoyen » aux Affaires étrangères aux Affaires étrangères, Pierre LEBRUN-TONDU.

427. Successeur de BIGOT de SAINTE-CROIX, LEBRUN-TONDU a été nommé par l'Assemblée à une courte majorité¹⁰¹². Les députés apprécient particulièrement sa discrétion, « son esprit sage parce qu'il n'[a] pas d'élans d'aucune espèce »¹⁰¹³. A une époque où l'Assemblée place la poursuite de la guerre au-dessus des courtoisies diplomatiques, la docilité semble être, ainsi, devenu un critère d'électivité plus déterminant que celui de la technicité ou de l'expérience. Le départ impromptu de représentations étrangères, à partir de l'été 1792, est donc loin d'émouvoir la gouvernance française. Il augure, pourtant, la perte de soutiens influents sur la scène extérieure.

428. Ainsi, Madame de STAEL, épouse de l'ambassadeur de Suède, est-elle la première à se retirer, le 13 août, après avoir été « arrêtée, menée à l'hôtel de ville, menacée de mort, pillée et manquait d'être tuée »¹⁰¹⁴. Le jour suivant, c'est au tour de l'ambassadeur de Venise et du représentant des villes hanséatiques de quitter Paris. Les ministres de Genève et de Pologne leur emboîtent le pas le 15, suivis le 20, du chargé d'affaires de Saxe et du ministre de Danemark ; le 21, on assiste au départ de l'ambassadeur de Suède, puis du ministre de Liège, le 22. Même les plus solides alliés de la Révolution menacent de quitter la France, à l'image de l'ambassadeur américain, Morris GOUVERNEUR, alors en conflit avec le ministre français des Affaires étrangères. A ses récriminations s'ajoutent bientôt celles de la Suisse¹⁰¹⁵. Lorsque le 23 septembre – soit deux jours après la proclamation de la République – le ministre LEBRUN-TONDU se présente devant l'Assemblée pour dresser l'état des lieux de la situation diplomatique de la France, ses prévisions sont, sans surprises, alarmistes: « (...) le moment du plus terrible danger arrivera au printemps prochain ; c'est qu'alors la tyrannie coalisée fera son dernier effort, et que nous aurons à repousser à la fois les forces combinées de tous les rois qui auront pu ou qui auront osé fournir leur contingent à cette croisade

poursuivant sa route à Versailles. Ameutée par des émissaires de la Commune, une foule hostile se presse au-devant de l'ancien ministre qui est accompagné de nombreux autres inculpés politiques. Le maire de Versailles tente de s'interposer : « la foule l'entoure et le menace ; il se consume en vains efforts jusqu'au moment où un fort de la halle l'enlève. Aussitôt les prisonniers sont assaillis à coups de lance et de couteau ; une mêlée terrible s'engage. Sur cinquante-deux prisonniers, huit seulement s'échappèrent ; au nombre des morts [est] de LESSART, que sa situation d'ancien ministre désignait spécialement à la haine des massacreurs » [in COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 885].

¹⁰¹² Proche de la mouvance girondine, Pierre LEBRUN-TONDU a été choisi par 109 voix contre 91. Ses qualités personnelles auraient fait la différence avec le journaliste et écrivain, Philippe-Antoine GROUVELLE [*Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères (1589-2004)*, Sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAISSE, Fayard, 2005, p. 218].

¹⁰¹³ BOIS (J.-P.), « LEBRUN-TONDU », *Op. cit.*, p. 218.

¹⁰¹⁴ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 260.

¹⁰¹⁵ *Ibid.*

impie. »¹⁰¹⁶. La Convention lui répond fièrement, le 26 septembre, que « la République n'ouvrirait pas de négociations avant que le territoire français eût été évacué »¹⁰¹⁷. La concomitance de cette déclaration avec la mise en accusation de Louis XVI ne peut que compliquer la tâche du ministre des Affaires étrangères qui peine à préserver les neutralités négociées par DUMOURIEZ¹⁰¹⁸.

429. Au fur et à mesure que l'instruction du procès du Roi approche de son dénouement, le sentiment anti-français gagne l'ensemble des monarchies européennes. Le hasard veut que ce soit LEBRUN-TONDU, alors président de quinzaine du Conseil exécutif, qui signe le l'ordre exécution du roi. Sa mise en œuvre, le 21 janvier 1793, est sanctionnée par la formation d'une première coalition européenne contre la France, à l'initiative de l'Angleterre¹⁰¹⁹. Révoltée par le régicide, elle « chasse les agents de la République »¹⁰²⁰. La Convention riposte en lui déclarant la guerre. L'envergure du mouvement contre-révolutionnaire prend de court LEBRUN-TONDU. Il n'en faut pas plus pour que l'Assemblée le suspecte de frayer avec les monarchies européennes. Ses liens avec l'ancien ministre DUMOURIEZ qui vient de passer à l'ennemi¹⁰²¹ lui valent les foudres des Montagnards qui prennent peu à peu de l'ascendance sur la majorité girondine. Ainsi, le ministre est-il « régulièrement pris à partie par MARAT, dénoncé à l'Assemblée, accusé le 14 novembre

¹⁰¹⁶ *Gazette nationale ou Le Moniteur universel* du 28 septembre 1792, « Séance de la Convention nationale du 23 septembre 1792 », *Réimpression de l'Ancien Moniteur*, Tome XIV, *Op. cit.*, p. 60 [lire en complément, le compte rendu du ministre des Affaires étrangères, LEBRUN, en date du 25 septembre 1792, reproduit à l'Annexe I (texte 36)].

¹⁰¹⁷ COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 886.

¹⁰¹⁸ A la fin du mois de septembre, il annonce à l'Assemblée la neutralité de l'Angleterre. Mais, Londres cessera toute communication officielle avec la France à partir du mois de décembre. A cette période, LEBRUN entame, alors, des négociations avec l'Espagne pour obtenir sa neutralité moyennant la garantie de permettre à Louis XVI de pouvoir se retirer librement dans le pays qu'il aura choisi pour asile. La démarche du ministre est, alors, entravée par le début du procès du Roi de France. Il en ira de même de sa tentative de rapprochement avec Rome. Des pourparlers avaient officieusement été entamés au mois de novembre, au cours desquels un cardinal génois proposait son intercession auprès du Pape, sous réserve que ce dernier accepte le rattachement d'Avignon et du Comtat. Afin de concrétiser cet accord, LEBRUN dépêche un ministre résident à Rome au mois de janvier, mais déjà, la ville connaît ses premières émeutes antifrançaises. L'exécution de Louis XVI le 21 janvier 1793 contraint LEBRUN à rappeler son ministre en catastrophe.

¹⁰¹⁹ On rapporte que peu après l'exécution de Louis XVI, un Anglais avait escaladé l'échafaud pour tremper son mouchoir dans le sang du Roi avant de l'envoyer à Londres. Le mouchoir fut placé en forme de drapeau sur la tour de cette ville. Par ce geste, la Grande-Bretagne signifia la fin de la neutralité qu'elle avait observée vis-à-vis de la Révolution depuis 1789. Le renvoi des plénipotentiaires français fut immédiatement suivi d'une période de deuil décrété à l'échelle nationale, par Londres [*in* MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 271].

¹⁰²⁰ COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 886.

¹⁰²¹ Ami de longue date de LEBRUN-TONDU et parrain de sa fille, DUMOURIEZ s'inscrit en faux contre la radicalisation du mouvement révolutionnaire, à partir de septembre 1792. « Après le procès du Roi, il est à peu près résolu à mettre la Convention au pas et à rendre à la France une monarchie constitutionnelle modérée » [BOIS (J.-P.), « DUMOURIEZ », *Op. cit.*, p. 215]. Il compte sur le succès de ses victoires militaires pour rallier le peuple à son projet de coup d'État, mais son rêve se brise avec sa défaite contre les Autrichiens à Neerwinden le 18 mars 1793. Déçu par la politique de la Convention nationale, il se range sous la bannière viennoise le 5 avril jetant l'opprobre sur le camp des girondins auquel appartient, alors, LEBRUN-TONDU.

d'être royaliste, le 10 novembre d'être traître... »¹⁰²². Son sort étant politiquement lié à celui des conventionnels girondins, LEBRUN-TONDU est entraîné dans la chute du parti au mois de d'avril 1793. Sous la pression populaire, le Comité de Salut public le met en état d'arrestation le 4 juin 1793¹⁰²³. Elle l'autorise, toutefois, à continuer à gérer son ministère de chez lui jusqu'à son remplacement par François DEFORGUES, le 21 juin¹⁰²⁴.

2. L'abdication informelle du pouvoir directionnel du ministre des Affaires étrangères au profit du Comité de Salut public

430. Le successeur de LEBRUN-TONDU doit sa nomination, moins à son expérience diplomatique qu'au zèle qu'il témoigne à l'égard de l'idéologie révolutionnaire. Il compte, ainsi, parmi les signataires de la circulaire du 3 septembre 1792 qui a conduit aux massacres des prisons dont faisait état BIGOT DE SAINTE-CROIX¹⁰²⁵. C'est ainsi qu'il s'assure l'amitié des conventionnels les plus influents du moment, et grâce à elle, le poste de ministre des Relations extérieures. La complaisance de DEFORGUES envers la gouvernance révolutionnaire va introduire la Terreur au sein du Département, ce que son personnel ne lui pardonnera pas.

¹⁰²² BOIS (J.-P.), « LEBRUN-TONDU », in *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères (1589-2004)*, *Op. cit.*, p. 221.

¹⁰²³ Dans le mandat d'arrêt lancé contre LEBRUN le Comité de Salut public tente de minimiser l'impact de la procédure pénale lancée contre le ministre des Affaires étrangères, notamment, sur l'exercice de sa fonction et sa représentation vis-à-vis des Puissances étrangères. Il la présente davantage comme une mesure participant au maintien de l'ordre public, plus que comme une sanction individuelle : « Considérant, dit le Comité, que le bruit s'est répandu que quelques personnes manifesteraient l'intention de s'assurer de deux ministres, de les consigner dans leurs maisons et de leur donner des gardes ; que cette disposition contrarierait les opérations du Gouvernement ; que le ministre des Affaires étrangères perdrait sa considération, son crédit, son influence ; qu'il en résulterait des inconvénients très préjudiciables aux relations politiques que le Gouvernement entretient avec plusieurs puissances, États et peuples des diverses parties du monde, dont le secret et la célérité peuvent seuls assurer le succès ; que les ministres appartiennent à la République ; que leur crédit, leur considération ont la plus grande influence sur les affaires de leurs Départements ; que pour conserver cette influence et s'assurer qu'elle ne sera pas préjudiciable aux intérêts de la patrie, le Comité de Salut public a pris toutes les précautions que la prudence exige, et a donné à la surveillance le degré d'activité qui doit rassurer les habitants de Paris...arrête que le conseil général de la Commune de Paris sera informé que le Comité de Salut public est chargé par la Convention nationale de surveiller les ministres...et que le Comité de Salut public attend du civisme et des lumières du conseil général de la Commune et du concours de tous les citoyens de Paris, que les ministres de la République conserveront la liberté et l'indépendance nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, et que si le conseil général avait des motifs graves d'inquiétude, il les communiquerait au Comité de Salut public, qui prendrait les ordres de la Convention nationale, et ferait provisoirement ce que les circonstances exigeraient » [ce mandat d'arrêt est signé par CAMBON, GUYON, BARERE, LINDET, BREARD, DELMAS, LACROIX, TREILHARD, in *Recueil des Actes du Comité du Salut public avec la correspondance officielle des représentants en mission et le registre du Conseil exécutif provisoire*, Tome IV (6 mai 1793-18 juin 1793), *Op. cit.*, pp. 390-391].

¹⁰²⁴ François Louis Michel CHEMIN DES FORGUES, dit DEFORGUES, a été ministre des Affaires étrangères du 21 juin 1793 au 2 avril 1794.

¹⁰²⁵ Incidemment, DEFORGUES aurait, donc, contribué à l'assassinat de MONTMORIN et de LESSART. LEBRUN-TONDU ne tarde, d'ailleurs, pas à grossir les rangs des ministres des Affaires étrangères victimes de la proscription : traduit devant le Tribunal révolutionnaire, il est condamné à mort le 7 nivôse (27 décembre 1793). Trois autres fonctionnaires du Département partagent également son sort Thomas BAUDRY, MAINDOUZE et JOZEAU [lire en ce sens, COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 886].

431. Selon le Professeur Jean BAILLOU, le principal point de discordance entre DEFORGUES et ses commis résiderait dans le maintien du poste de directeur des Affaires étrangères. Nonobstant la personnalité très décriée de son titulaire, BONNE-CARRERE, le rôle influent qui lui est attribué depuis DUMOURIEZ est remis en cause par les premiers commis. Pour certains, son caractère intermédiaire neutraliserait le lien direct établi depuis RICHELIEU entre le ministre, « partie responsable en chef », et « les parties responsables subalternes »¹⁰²⁶. Cette fonction directrice matérialiserait, ainsi, un goulot d'étranglement qui dénaturerait, à terme, « l'action directe de la responsabilité »¹⁰²⁷. D'autres mettent en avant un risque de vénalité accru par l'existence d'un directeur unique¹⁰²⁸. La dysharmonie ambiante entre les principaux collaborateurs du ministre est révélatrice du fossé grandissant entre le sommet et la base de l'appareil diplomatique révolutionnaire. Toutefois, elle n'est pas la cause la plus déterminante du délitement du pouvoir directionnel du ministre. Celle-ci résiderait dans une volonté politique manifeste de brider l'autonomie de son administration en la plaçant sous la tutelle plus ou moins informelle des révolutionnaires¹⁰²⁹.

432. Ainsi, sous le ministère DEFORGUES, il n'est pas rare que de croiser DANTON ou ROBESPIERRE rue Cerrutti, où se trouve alors l'hôtel des Affaires étrangères. Ils y viennent, dit-on, pour discourir en toute amitié avec le ministre. Le personnel du Département

¹⁰²⁶ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 287.

¹⁰²⁷ *Ibid.*

¹⁰²⁸ Cette dernière mise en garde s'appuie sur la pratique dévoyée du premier titulaire du poste de directeur des Affaires étrangères, l'Abbé de LA VILLE qui affectionnait particulièrement « de se mêl[er] de beaucoup d'intrigues » (*Ibid.*).

¹⁰²⁹ Occupant l'aile droite de la Convention nationale, à partir de septembre 1792, les Girondins tentent de préserver la dimension monarchique du Gouvernement, moins le Roi. A cet égard, ils soumettent au mois de mai 1793, au Comité du Salut public, un mémoire qui comporte, notamment, une proposition de refonte de l'organisation interne des Affaires étrangères allant dans le sens d'une plus grande autonomie de leur responsable en titre. Avec l'éviction du Roi, le ministre des Affaires étrangères deviendrait, ainsi, seul maître à bord de l'administration en charge de la diplomatie. Le mémoire indiquait, ainsi, qu'il « devait être seul responsable » de ce département. « Ses fonctions étant indivisibles, il faut donc un chef unique, précise le texte, qui n'aurait pas d'adjoints. Les bureaux seraient divisés en sections, correspondant aux divers pays. Les chefs de ces sections formeraient, sous la présidence du ministre, un conseil consultatif destiné à les éclairer sur des points à traiter par correspondance ». La tradition monarchique sacrifierait, toutefois, à la nouveauté démocratique pour le ministre, ce dernier devant être « élu périodiquement » tandis que la Carrière serait sauvée pour les subalternes à qui l'on conserverait un caractère « permanents ». Pour justifier cette différence de traitement entre la base et le sommet de l'administration diplomatique, le mémoire s'inspire des mêmes considérations qui avaient motivé la fonctionnarisation des premiers commis sous la monarchie administrative de Louis XIV : « L'instabilité des places détruirait l'émulation, supprimerait l'instruction, faciliterait la corruption. Quant aux agents de l'extérieur, il serait utile de joindre l'action populaire à l'action politique ; de joindre le bureau des consulats aux bureaux politiques et de procéder à une organisation nouvelle (...) », [*in* MASSON (F.), *Op. cit.*, note (1), p. 238]. L'exhaustivité du mémoire nous a contraint à limiter notre extrait à aux réformes spécifiques à la fonction ministérielle, précisons toutefois que ce mémoire projette une réforme drastique de l'administration centrale et des services extérieurs des Affaires étrangères dont le point d'orgue serait la mise en place d'un Conseil des Affaires étrangères qui garantirait sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères, à la fois plus de cohérence et de prise d'initiative au sein de l'appareil diplomatique (Voir Annexe I, texte 38).

n'apprécie que modérément l'ingérence de personnalités politiques dans la gestion des bureaux¹⁰³⁰. Il en va différemment du ministre qui voit dans ces marques d'estime le moyen de se préserver de mises en accusation intempestives. Il compose d'autant plus facilement avec la présence des conventionnels que les dîners impromptus dont ils les gratifient sont les principales animations que connaît son ministère depuis qu'il en a pris la direction, au point d'arracher à l'historien Frédéric MASSON cet abrupt commentaire: « [c]omme pouvoir, le ministre n'exist[e] plus »¹⁰³¹. Et pour cause, en ce mois de juin 1793, DEFORGUES n'a plus véritablement matière à travailler. L'état des relations diplomatiques de la France connaît, alors, son niveau le plus bas depuis la révolution de 1789: le pays ne correspond plus qu'avec les chancelleries de Genève, Malte et du Danemark tandis qu'à l'étranger, seuls dix agents représentent encore le pays¹⁰³². Quant à l'éventualité d'entamer des négociations avec les puissances étrangères qui occupent le territoire français, elle est formellement condamnée par la Constitution du 24 juin 1793. Dans la continuité de la déclaration du 26 septembre 1792, son article 121 dispose que « [le Peuple français] ne fait point la paix avec un ennemi qui occupe son territoire ». La diplomatie de propagande est présentée, dans ses grandes lignes, comme le moteur du système constitutionnel révolutionnaire¹⁰³³: Son succès sert, paradoxalement, de prétexte à la Convention pour repousser indéfiniment l'entrée en vigueur de la Constitution de 1793 et partant, pour se maintenir en place¹⁰³⁴.

¹⁰³⁰ « DANTON, rapportent certains commis, était le plus aimable, il causait volontiers beaux-arts et belles-lettres, il vantait les charmes de la vie domestique ; ROBESPIERRE moins porté vers l'épigramme, parlait diplomatie et politique, *au besoin il conférait des affaires de service avec les commis* », [Cités in COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 887]. Nous soulignons.

¹⁰³¹ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 296.

¹⁰³² BOIS (J.-P.), « CHEMIN-DEFORGUES », in *Dictionnaire des ministres Affaires étrangères (1589-2004)*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAISSE, Fayard, 2005, p. 222.

¹⁰³³ La nouvelle constitution, en précise les bases, en proclamant que le peuple français « refuse [l'asile] aux tyrans » mais qu'il « la donne aux étrangers bannis de leur patrie pour cause de la liberté » (art. 120 C). De même, il se présente comme « l'ami et l'allié naturel des peuples libres » (art. 118 C). A ce titre, « [i]l ne s'immisce point dans le gouvernement des autres nations. Il ne souffre point que les autres nations s'immiscent dans le sien » (art. 119). Belle dans son principe, cette profession de foi se révèle décevante dans sa mise en œuvre. La faiblesse des articles 118 à 121 de la Constitution de 1793 n'a pas échappé à Frédéric MASSON qui n'y voit qu'un exemple réussi de « logomachie » justifié par la volonté du Comité de Salut public de conserver la maîtrise de l'action extérieure qu'il aurait dû perdre, en principe, au bénéfice du conseil exécutif, chargé par la Constitution de la direction et de la surveillance de l'administration générale, conformément aux directives du Corps législatif (art. 65 C), [MASSON (F.), *Op. cit.*, pp. 296-297].

¹⁰³⁴ A dessein d'illustrer l'ineffectivité qui frappe d'emblée, la Constitution de 1793, on peut se référer aux négociations menées, en violation de l'article 121 C, avec la Prusse [in COGORDAN (G.), « Le ministère des Affaires étrangères pendant la Révolution », *Op. cit.*, p. 887]. Dans le souci de ne pas susciter l'ire populaire, le ministère des Affaires étrangères a pris soin d'entourer les pourparlers d'un luxe de précautions qui n'ont pas empêché, malgré tout, des indiscretions de la part de commis. Craignant qu'elles ne lui soient reprochées, le ministre DEFORGUES s'est empressé d'édicter un règlement particulièrement sévère à destination de son personnel, le 16 décembre 1793 (26 frimaire) qui témoigne, à la fois, de la peur manifeste du ministre à l'égard des Conventionnels et du climat délétère qui règne entre ses employés et sa personne (Voir Annexe I, texte 41).

433. En déclarant le 19 du premier mois (11 octobre 1793), sur la proposition de SAINT-JUST, que le gouvernement resterait révolutionnaire jusqu'à la survenance de la paix, la Convention avorte, non seulement, sa propre oeuvre constituante, mais surtout, elle fait des affaires extérieures le point de mire de la gouvernance révolutionnaire. La priorité ainsi donnée à la politique de guerre va légitimer la prééminence du Comité de salut public sur la scène extérieure.¹⁰³⁵

434. Consacrée par le décret du 25 mars 1793, la mainmise du Comité de Salut public sur le pouvoir exécutif se traduit au niveau des Affaires étrangères par la création d'un *bureau des relations extérieures*, chargé de la correspondance avec le ministère des Affaires étrangères. Il est, alors, dirigé par Jean-Baptiste MAUDRU, ancien avocat qui avait assuré des missions en Russie avant d'en être expulsé en 1791¹⁰³⁶. A première vue, ses fonctions semblent secondaires : elles consistent principalement en des demandes de renseignements et en des communications à transmettre au ministre. Officiellement, ce dernier conserve encore le monopole de la correspondance avec les agents extérieurs¹⁰³⁷ mais, il en va différemment en pratique¹⁰³⁸.

435. « Les occupations de DEFORGUES [sont] presque nulles », affirme-t-on¹⁰³⁹. Elles se réduisent à l'enregistrement des décisions du Comité. Le ministre « n'a pour ainsi dire aucune responsabilité politique »¹⁰⁴⁰ contrairement à ce que le successeur de LEBRUN laissait entendre, aux membres de la Convention, à la veille de l'adoption de la Constitution de juin 1793 : « Représentants, vous m'avez appelé au ministère des Affaires étrangères ; j'apporte dans ces nouvelles fonctions un dévouement entier à la liberté. En dirigeant les intérêts de la République, je ne perdrai pas de vue les principes sacrés qui ont servi de base à la Constitution que vous venez de décréter (...). »¹⁰⁴¹. L'étiollement du rôle ministériel est concomitant à la montée en puissance du Comité de Salut public. L'influence de cette instance en matière de politique étrangère va, d'ailleurs, servir de trame à une revendication dantoniste des plus radicale en matière gouvernementale.

¹⁰³⁵ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 297.

¹⁰³⁶ BOIS (J.-P.), « CHEMIN-DEFORGUES », *Op. cit.*, p. 222.

¹⁰³⁷ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 297.

¹⁰³⁸ *Ibid.*

¹⁰³⁹ COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 887.

¹⁰⁴⁰ BOIS (J.-P.), « CHEMIN-DEFORGUES », *Op. cit.*, p. 222.

¹⁰⁴¹ Cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 297.

436. Prenant pour prétexte un rapport de BARERE dans lequel le député révèle une prétendue conspiration anglaise¹⁰⁴², DANTON préconise à titre préventif de concentrer l'essentiel des pouvoirs exécutifs entre les mains du Comité de Salut public de sorte que les ministres ne soient plus que « des premiers commis de ce gouvernement provisoire »¹⁰⁴³. En contrepartie, précise DANTON, le Comité assumerait la responsabilité de la somme de 50 millions qu'il réclame au titre du bon fonctionnement de « son » Gouvernement provisoire¹⁰⁴⁴. Cette dernière proposition fait achopper la réforme dantoniste, car si la majorité de la Convention nationale s'accorde sur l'abaissement de la condition ministérielle, de nombreux membres influents sont réticents à l'idée d'étendre la responsabilité du Comité à la gestion budgétaire du Gouvernement provisoire. Certains craignent le risque accru de malversations n'expose le Comité à « une foule de calomnies qui rejailliraient sur la Convention elle-même »¹⁰⁴⁵. D'autres, que le moment ne soit pas opportun à l'établissement d'un « gouvernement provisoire tout à fait nouveau »¹⁰⁴⁶. Hésitante, la Convention se contentera, au final, de voter un crédit de 50 millions au profit du Comité, sans attenter, *a priori*, à la représentation politique des ministres. Mais, il en faut plus pour décourager les velléités hégémoniques du Comité de Salut public, en particulier, dans le domaine des relations internationales¹⁰⁴⁷. Sur ce point, le vide juridique induit par l'ineffectivité de la

¹⁰⁴² *Archives parlementaires de 1787 à 1860, Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises imprimé par ordre du Sénat et de la Chambre des députés*, fondé par MM. MAVIDAL et E. LAURENT, continué par M. L. LATASSE, M. LOUIS CLAVEAU, M. CONSTANT PIONNIER, M. ANDRE DUCOM, Vol. LXX, Imprimerie et Librairie administratives et des chemins de fer de Paul DUPONT, Paris, 1906, pp. 90-103.

¹⁰⁴³ *Op. cit.*, p. 105.

¹⁰⁴⁴ *Ibid.*

¹⁰⁴⁵ Tel le est, notamment, la position de JEAN-BON-SAINT-ANDRE. Il appuie, malgré tout, la proposition de DANTON sur le transfert de la totalité des pouvoirs exécutifs au Comité (*Op. cit.*, p. 105).

¹⁰⁴⁶ Telle est, notamment, la position de BARERE : « Je doute qu'en remettant à votre comité des dispositions de finances, vous trouviez beaucoup de membres qui veuillent y rester, rétorque-t-il à DANTON. Pour moi, du jour où vous nous chargerez du maniement de deniers, je donne ma démission. Le mal est dans la concurrence de deux autorités. Décrétez qu'il n'y aura plus de Conseil exécutif, que les ministres seront les agents de l'exécution ; mais laissez-nous notre organisation, et ne nous donnez aucun fonds (...) », (*A.P.*, Vol. LXX, *Op. cit.*, p. 106). De même, ROBESPIERRE voit-il dans le caractère avant-gardiste de la réforme de son rival, une source de déséquilibre dans le contexte d'une république qui est encore loin d'être opérationnelle : « Si, en changeant l'état du gouvernement actuel, on y substituait un état certain et stable, j'appuierais la proposition de DANTON ; mais en détruisant l'autorité du Conseil exécutif, je ne vois pas qu'on fasse mieux marcher le gouvernement. La proposition me paraît vague, son objet d'une exécution incertaine. Il serait dangereux de paralyser subitement le gouvernement existant. Il ne suffit pas de dire : il n'y aura plus de Conseil exécutif, et le comité de Salut public sera un gouvernement provisoire ; il faut organiser ce gouvernement ; et comme on ne nous en a pas encore montré les moyens, je demande l'ajournement de la proposition. » (*A.P.*, Vol. LXX, *Ibid.*).

¹⁰⁴⁷ Selon la description qu'en donne Frédéric MASSON, l'activisme de la Convention a donné lieu à des atteintes massives au droit des gens, en matière diplomatique. Ainsi, en riposte à l'enlèvement de deux envoyés français – l'un ministre à Naples et l'autre, ambassadeur à Constantinople – à Novale par des agents autrichiens, la Convention a-t-elle confisqué, à partir du 14 août 1793, les biens des ressortissants de toutes les puissances coalisées. Ses orateurs les plus influents ne masquent plus leur désir de mettre fin à la diplomatie ancienne : « La nôtre, affirme BARERE, doit être la diplomatie des canons et de la victoire. » [cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 298].

Constitution de 1793¹⁰⁴⁸ lui offre l'occasion d'ôter tout espoir au ministre des Affaires étrangères de pouvoir revendiquer un quelconque rôle politique au sein du gouvernement révolutionnaire.

437. Le 24 septembre 1793, le Comité adopte un arrêté dans lequel il définit « les bases provisoires diplomatiques ». Or, dans ce texte adopté par PRIEUR DE LA MARNE et BARERE, aucune action spécifique n'est prévue pour le ministre des Affaires étrangères, ni même pour son administration¹⁰⁴⁹. L'appareil diplomatique hérité des Rois ne subsiste plus que de manière diffuse par l'entremise d'instances collégiales républicaines. Outre les coupes drastiques opérées dans le personnel extérieur (*Première base*), on relève surtout la perte, pour le ministre des Affaires étrangères, du rôle qui lui incombait depuis la création de sa charge en 1589, à savoir celui de la correspondance avec l'étranger (*Cinquième base*). En vertu de l'arrêté de 1793 la pérennisation des relations diplomatiques de la France n'est plus l'objet d'une responsabilité individuelle mais d'un jugement en opportunité du Comité de Salut public et du Conseil exécutif provisoire. Il est question pour ces différentes instances de s'assurer, préalablement à tout échange, du « caractère positif » des agents et des ministres étrangers désireux d'entrer en relations avec la République française. Dans le cadre de la diplomatie de guerre que promeut la Convention nationale depuis septembre 1792 et que rappelle le Comité dès la *Première base* de son arrêté, la *positivité* des représentations étrangères postulerait une double exigence : nonobstant le respect des usages hérités de la pratique monarchique en matière de négociation¹⁰⁵⁰, elle ferait peser sur les diplomates étrangers une obligation d'adhésion, ou à tout le moins de neutralité vis-à-vis de l'idéologie révolutionnaire. Cette exigence résulterait de la lecture combinée de la *Première base* et de la *Quatrième base* du texte. A l'exception des agents mandatés par les « peuples libres » que

¹⁰⁴⁸ Ineffectivité, en particulier, des règles constitutionnelles relatives aux « Rapports de la République française avec les nations étrangères » (Voir articles précités 118 à 121 de la Constitution du 24 juin 1793).

¹⁰⁴⁹ Selon les termes de l'arrêté (publié in *Recueil des actes du Comité de Salut public avec la correspondance officielle des représentants en mission et le registre du Conseil exécutif provisoire*, Publié par François-Alphonse AULARD, Tome VII, Imprimerie nationale, Paris, 1894, pp. 28-29) : « *Première base*. – Pendant la guerre et jusqu'à ce que la Constitution soit mise en exécution, il n'y aura pas, auprès des puissances étrangères, des ministres plénipotentiaires, ni des ambassadeurs. Le Comité de Salut public et le Conseil exécutif provisoire n'emploieront que des agents secrets, des secrétaires de légation et des chargés d'affaires.

Deuxième base. – Revoir le tableau de tous les employés diplomatiques au dehors, et les réformer ou les rappeler.

Troisième base. – Il n'y aura plus d'instructions écrites données aux agents diplomatiques pour être emportées par eux ; elles seront connues d'eux avant leur départ et déposées aux archives des Affaires étrangères. Il ne leur sera donné que des pouvoirs et des lettres de crédit.

Quatrième base. Il n'y aura d'exception à l'article 1^{er} que pour les deux peuples libres, les Américains et les Suisses.

Cinquième base. Le Comité de Salut public et le Conseil exécutif provisoire ne traiteront avec aucun des agents et ministres étrangers qui n'auront pas un caractère positif auprès de la République française. »

¹⁰⁵⁰ Exigence qui est rappelée, notamment, pour les agents français à la *Troisième base*, à savoir la possession de pouvoirs et de lettres de crédit (Voir *supra*, les origines monarchiques de ce formalisme).

sont les Américains et les Suisses (*Quatrième base*), les autres plénipotentiaires sont présumés représenter des peuples asservis par des régimes d'essence non républicaine. Sans être expressément nommées, les principales monarchies européennes semblent être visées *a contrario* par la *Quatrième base*. A ce titre, la République française apprécierait souverainement l'opportunité d'entrer en relations avec des gouvernements qui, par la nature de leur régime, présentent un risque subversif. De fait, ce qui n'était, depuis le Moyen-Age, qu'un prélude formel à la tenue de négociations diplomatiques devient, sous couvert de propagande révolutionnaire, un engagement politique à part entière qui est propre à décourager la survenance de la paix. Sachant que la Convention nationale a fait de la situation de belligérance, à la fois la cause et le terme de son maintien, il est compréhensible qu'elle ne soit pas pressée de rétablir des relations diplomatiques avec l'ensemble de l'Europe. A cet égard, c'est une mission partisane qu'elle assigne désormais aux Affaires étrangères. C'est pour s'assurer que ses agents ne soient pas tentés de revenir à la conception classique de leur rôle qu'elle a délégué au Comité de Salut public le soin de contrôler au plus près l'action des bureaux.

438. Le gouvernement révolutionnaire tel qu'il a été établi par le décret du 14 frimaire (4 décembre 1793) confère au Comité de Salut public « la totalité des forces de la France »¹⁰⁵¹. Ce texte entérine la mise sous tutelle du Conseil exécutif : « Chacun des ministres, précise-t-il, est tenu personnellement de rendre tous les dix jours un compte particulier et sommaire des opérations de son département » (art. 5, Sect. II). S'agissant spécifiquement des relations extérieures, le Comité est chargé « des opérations majeures en diplomatie, et de traiter directement ce qui dépend de ces mêmes opérations » (art. 1^{er}, Sect. III). En outre, « il se réserve le droit d'envoyer des agents, surveille ceux auxquels le ministre des Affaires étrangères, antérieurement, a donné des missions » (art. 12 et 13). Encore une fois, c'est l'historien Frédéric MASSON qui a su le mieux saisir la dimension involutive du processus de républicanisation sur le rôle de ministre des Affaires étrangères : « quoique DEFORGUES conserve le titre, il n'a plus l'exercice des fonctions »¹⁰⁵². Mais, pouvait-il seulement en être autrement, dans le contexte réactionnaire qui caractérise le passage du régime monarchique à la République ? Par conviction ou par goût de la compromission, le fait est que DEFORGUES est le premier membre du Gouvernement à renier son titre ministériel, alors qu'il préside le Conseil exécutif, le 28 frimaire (18 décembre) : « Citoyens, un seul mot, clame-t-il ; la qualification de ministre est la cause de la défaveur meurtrière dans laquelle languissait le Conseil exécutif. Cette expression magique a l'influence malfaisante de tout corrompre, de

¹⁰⁵¹ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 299.

¹⁰⁵² *Op. cit.*, p. 300.

tout dénaturer. Tout, jusqu'à la langue, doit être régénéré dans le système républicain. Nous ne sommes plus les ministres des despotes, nous sommes les agents d'un gouvernement populaire. Faites donc disparaître jusqu'aux expressions qui retracent encore des débris monarchiques. »¹⁰⁵³ Il n'en faut pas plus pour convaincre le Comité que le salut de la république française vienne de l'impuissance de ses ministres. Le peu d'autonomie qu'il leur conférait encore, leur est retiré par un décret du 18 nivôse (7 janvier 1794) disposant que « nul ministre ne pourr[a] puiser dans le trésor public qu'en vertu d'un décret rendu sur le rapport d'un comité »¹⁰⁵⁴. L'argent étant le nerf d'un ministère, plus aucune action ne peut désormais échapper à la surveillance du Comité passé entre temps aux mains des robespierristes¹⁰⁵⁵.

439. Si l'envergure politique qui est attachée à la diplomatie de propagande de la Convention peut justifier l'effacement du ministre des Affaires étrangères¹⁰⁵⁶ – lequel demeure un simple « agent d'exécution » des assemblées révolutionnaires, sans aura politique autre que celle qu'elles veulent bien lui concéder – elle semble difficilement expliquer la pression exercée en parallèle, sur les employés de son ministère.

440. En effet, suite aux purges de DUMOURIEZ et de LEBRUN, l'incivisme est quasi-inexistant chez le personnel des Affaires étrangères¹⁰⁵⁷. Mais, ce qu'il a gagné en loyauté, il l'a perdu en compétences. C'est sur ce point noir de l'action administrative que se concentre l'attention du Comité de Salut public. Entre 1789 et 1793, le nombre des employés aurait cru

¹⁰⁵³ Cité in MASSON (F.), *Ibid.*

¹⁰⁵⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵⁵ Ce constat est valable pour le ministre des Affaires étrangères comme pour l'ensemble de son personnel. A cet égard, un arrêté spécial pris en exécution du décret du 14 frimaire met particulièrement en relief le rôle de commis du ministre des Relations extérieures [Texte reproduit in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 301, note (1)]. Le fait que les représentants de la France – et le ministre – tiennent, en vertu de ce texte, l'essentiel de leurs instructions du Comité et surtout, le fait que ce dernier y soit présenté comme le correspondant direct des gouvernements étrangers sont marquent un recul très net de la tradition monarchique en matière diplomatique : « « Le Comité de Salut public, en exécution de l'article Ier de la section III du décret du 14 frimaire, concernant le gouvernement révolutionnaire, qui charge le Comité des grandes mesures diplomatiques, arrête les bases suivantes :

1° *Le Comité signera les lettres de créance données à tous les envoyés. Elles seront contresignées par le ministre des Affaires étrangères* [nous soulignons].

2° Le Comité prendra les arrêtés nécessaires pour les autorisations spéciales à donner aux envoyés.

3° Le Comité arrêtera les bases des opérations à confier aux envoyés de la République. *Les instructions seront données par le ministre des Affaires étrangères et soumises au Comité.*

4° *Le Comité correspondra directement avec les gouvernements étrangers, quand il jugera convenable à la dignité de la République* [nous soulignons].

BARERE, PRIEUR, COLLOT-D'HERBOIS, CARNOT, COUTHON, SAINT-JUST et LINDET. »

¹⁰⁵⁶ Par exemple, la Convention s'est passée des services de DEFORGUES pour entendre le rapport d'un projet d'acte de navigation [in *Acte de navigation avec ses rapports au commerce, aux finances, à la nouvelle diplomatie des Français*, inséré dans la *Gazette nationale ou Le Moniteur universel* du 3 octobre 1793, cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, note (1), p. 298].

¹⁰⁵⁷ Dans la période qui suit l'éviction du Roi, on dénombre une seule dénonciation de commis qui s'est soldée par son expulsion le 1^{er} septembre 1792 [in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 241].

« en raison directe de leur infériorité morale »¹⁰⁵⁸. Dans ce laps de temps, il serait passé de quarante et à soixante-quatorze en avril 1793, à soixante-dix-huit en juin de la même année¹⁰⁵⁹. Dans les faits, « les ministères [seraient] devenus le refuge de toutes les incapacités, l’asile contre la réquisition, la vache à lait des patriotes »¹⁰⁶⁰. Dans les faits, les réformes républicaines peinent à rétablir l’harmonie et l’ordre au sein du Département, au point que, à l’issue du ministère de DEFORGUES, « on s’achemin[e] ainsi lentement vers le moment où il n’y aurait plus de ministère »¹⁰⁶¹.

441. La fonction de ministre des Affaires étrangères a connu de nombreux avatars dans l’intervalle où s’institutionnalise la République révolutionnaire : considérablement affaibli par la pratique du Comité de Salut public, le principe d’une gestion unipersonnelle de la politique extérieure est mis à mal par l’avènement d’une diplomatie qui prend, désormais, sa source en dehors de la sphère exécutive¹⁰⁶². A cet égard, le remplacement du ministère des Affaires étrangères par la Commission des Relations extérieures en 1794 constituerait une étape déterminante dans la stratégie de globalisation de la diplomatie de propagande du gouvernement révolutionnaire. Il inscrirait, surtout la fonction de ministre des Affaires étrangères, dans une phase de déclin relatif.

B) Une diplomatie d’assemblée, source du déclin relatif de la fonction du ministre des Relations extérieures

442. Il est vain de chercher dans les premières constitutions révolutionnaires – et *a fortiori*, dans la politique réactionnaire de la Convention nationale – une volonté manifeste de la gouvernance de reconnaître une existence politique autonome au ministre des Affaires étrangères¹⁰⁶³. Placé sous l’autorité directe du Comité de Salut public à partir de 1793, sa fonction demeure essentiellement exécutive. La pression sur la gestion de l’action extérieure s’accroît, un an plus tard, avec le remplacement des dantonistes par les robespierristes au sein du Comité de Salut public. Leur arrivée coïncide avec une radicalisation du contrôle des

¹⁰⁵⁸ *Op. cit.*, p. 257.

¹⁰⁵⁹ *Ibid.*

¹⁰⁶⁰ *Ibid.*

¹⁰⁶¹ COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 888.

¹⁰⁶² Cette rupture avec la tradition constitutionnelle nous inspire l’hypothèse d’une « diplomatie d’assemblée ». Par commodité de langage, elle nous permet de souligner non pas la prédominance du Pouvoir législatif en tant que la gouvernance révolutionnaire se défend de confondre la Convention nationale avec une assemblée législative, mais plutôt la subordination du Pouvoir exécutif à une direction collégiale du pays.

¹⁰⁶³ Le caractère « manifeste » de cette reconnaissance est ici mis en relief (Voir *supra*, l’analyse du Professeur TROPER qui verrait dans la sanction de la mise en jeu de la responsabilité pénale et civile des ministres révolutionnaires, et plus exactement dans le lien de sujétion qu’elle établirait vis-à-vis du corps législatif, comme l’indice d’une responsabilité politique).

assemblées sur la gestion des affaires de l'État. Le remplacement du ministère des Affaires étrangères par une Commission des Relations extérieures est, alors, ordonné par voie de décret. S'inscrivant dans le cadre de la refonte générale de l'organisation gouvernementale, cette réforme entérine, en droit, la « dictature » du Comité de Salut public en matière diplomatique.

443. C'est en toute discrétion et à l'unanimité de ses membres que la Convention nationale décrète la suppression du Conseil exécutif provisoire et des six ministères qui le composent le 12 germinal an II (1^{er} avril 1794)¹⁰⁶⁴(1). Les conséquences attachées à l'éviction du ministre, dans le domaine des relations extérieures, sont loin d'être anodines : parallèlement à la mesure innovante que constitue la mise en place d'une gestion collégiale du Département, la disparition du ministre marquerait, de manière symbolique, un changement de perspective au niveau de l'objet de la diplomatie française. Il ne s'agirait plus de défendre à l'étranger les « intérêts permanents et généraux » de l'État mais de satisfaire l'« égoïsme » des partis révolutionnaires¹⁰⁶⁵. Or, si l'on considère avec le Professeur ZOLLER que la défense de la « souveraineté [de l'État] est au cœur des relations extérieures »¹⁰⁶⁶, cette interrelation commanderait de relativiser la précarité statutaire prêtée, au début de la

¹⁰⁶⁴ BUCHEZ (J.-B.) et ROUX (P.-C.), *Histoire parlementaire de la Révolution française ou Journal des Assemblées nationales, depuis 1789 jusqu'en 1815*, Tome 32, Paulin Libraire, Paris, 1837, pp. 166-178. Il est remarquable que cette réforme majeure proposée et défendue par Lazare CARNOT au nom du Comité de Salut public, n'ait pas été entourée par les mesures de publicité habituelles (notamment, sa publication par *Le Moniteur*). La discrétion qui entoure l'adoption du décret ainsi que sa mise en œuvre justifie, sans doute, le silence observé en doctrine à l'égard du décret du 12 germinal an II. Bien qu'il n'intéresse pas exclusivement le ministre des Affaires étrangères nous avons fait le choix de le reproduire intégralement en Annexe I (texte 44) afin de faciliter sa diffusion. A ce propos, nous mettons en garde contre la reproduction partielle de ce texte proposée par Frédéric MASSON (*Op. cit.*, pp. 308-309). Bien que l'historien se réfère lui-même au *Journal des Assemblées nationales*, il a parfois pris quelques libertés par rapport à la syntaxe et au contenu du décret sans aller jusqu'à le dénaturer. Peut-être est-ce à tort que nous portons à ce texte une importance majeure dans la compréhension des enjeux attachés à la permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères. On a regretté, toutefois, que les rares occurrences au décret aient conduit à une analyse orientée du rapport de CARNOT. Elles auraient, notamment, occulté ses éléments les plus avant-gardistes touchant, notamment, à la responsabilité politique (Voir *infra*).

¹⁰⁶⁵ Cette dichotomie est soulignée, en des termes généraux, par le sociologue Théophile FUNCK-BRENTANO et l'historien Albert SOREL in *Précis du Droit des gens*, Éd. Plon, Nourrit & C^{ie}, 2^e éd., 1887, p. 76. Nous appuierons principalement sur leurs vues pour appuyer notre analyse. La subjectivisation des intérêts étatiques n'est pas sans rappeler la pratique monarchique. Pourtant, dans les faits, l'action diplomatique de la Convention et du Comité de Salut public s'en distingue, en tant qu'elle ne sert pas que l'État n'en est plus le destinataire mais le peuple. On pourrait, alors, voir en ce transfert de souveraineté un élément d'explication déterminant du recul que nous évoquons. Les motivations qui sous-tendent le projet de décret du 12 germinal établissent, d'ailleurs, un lien de causalité entre le processus de démocratisation de la gestion gouvernementale des affaires de l'État et la suppression du système des ministres.

¹⁰⁶⁶ In *Droit des relations extérieures*, *Op. cit.*, p. 13.

Révolution à la fonction ministérielle, sauf à déconnecter l'action diplomatique française des précieux atouts qui façonnent depuis le Moyen-Age la vie interétatique¹⁰⁶⁷ (2).

1. Une républicanisation impliquant la suppression de la fonction de ministre des Affaires étrangères

444. Consacrée à l'initiative du Comité de Salut public dans le but de favoriser la républicanisation de l'action diplomatique française (a), la suppression de la fonction de ministre des Affaires étrangères entre 1794 et 1795 va emporter dans cet intervalle des effets inverses : non seulement elle n'a pas favorisé la restauration d'un esprit de corps au sein de la Commission des Relations extérieures, mais encore, est-elle loin d'augurer la fin de la tradition monarchique en matière de politique étrangère (b).

a. Une suppression consacrée par le décret du 12 germinal an II

445. Ce décret est adopté sans discussion par la Convention nationale, peu avant l'arrestation du ministre DEFORGUES¹⁰⁶⁸. Il ambitionne une réorganisation massive des services administratifs impliquant le remplacement des six ministères établis en 1789 par douze commissions¹⁰⁶⁹. « Surfant » sur la vague démocratique, le texte complète la stratégie de sape des organes exécutifs orchestrée par les décrets du 10 Août, en mettant en relief l'incompatibilité du conseil exécutif avec le régime républicain. Mais, ce n'est pas tant l'instance en elle-même que les membres qui la composent individuellement que vise Lazare CARNOT, auteur du rapport qui introduit le projet de décret : « [i]nstitution créée par les Rois

¹⁰⁶⁷ C'est pour mesurer l'importance que les coutumes internationales façonnées à l'époque des Temps modernes ont acquise dans le contexte réactionnaire de la Révolution française que nous avons fait le choix de leur accorder des développements conséquents au Titre précédent. On aura, notamment, l'occasion de revenir sur les difficultés rencontrées par les révolutionnaires pour réadapter les règles protocolaires ou encore celles ayant trait à l'accréditation des agents, l'idée étant de démontrer l'influence que ces usages internationaux ont déjà, dans les premiers temps du constitutionnalisme français (Voir *infra*).

¹⁰⁶⁸ La déchéance de DEFORGUES fait suite à la chute de DANTON après que ce dernier eut désavoué le système de terreur mis progressivement en place par les robespierristes. Dénoncé aux Jacobins, le 9 ventôse, comme un « ministre étranger aux affaires » [MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 302], DEFORGUES est cité comme témoin par DANTON. Décrété d'accusation le 13 germinal (2 avril 1794), le ministre des Affaires étrangères est arrêté dans la nuit du 13 au 14 puis conduit au Luxembourg d'où il adresse à ROBESPIERRE une vibrante supplique dans laquelle il nie, en des termes ambigus, l'existence de « liaisons trop intimes avec DANTON » : « je ne l'ai vu et connu que pour vous et par vous », affirme-t-il au meneur du Comité de Salut public (Voir Annexe I, texte 45). ROBESPIERRE demeurera sourd aux supplications du ministre. La fin de sa dictature, le Neuf Thermidor, permettra à DEFORGUES de recouvrer sa liberté, ce dont semble regretter Frédéric MASSON. L'historien ne peut, en effet, s'empêcher de constater qu'« [i]l ne mourut que le 10 septembre 1840, après avoir été pensionné par la Restauration et la monarchie de Juillet » (*Op. cit.*, p. 304).

¹⁰⁶⁹ Le choix de douze commissions n'est pas anodin si l'on se réfère à l'argumentation de CARNOT : « Assez morcelées pour que leurs influences particulières soient peu sensibles, assez réunies pour que leurs opérations soient assujetties à un même système, elles paraissent remplir l'objet d'un gouvernement investi de tous les pouvoirs nécessaires pour faire le bien, et impuissant pour faire le mal » (BUCHEZ (J.-B.) et ROUX (P.-C.), *Op. cit.*, p. 173).

pour le gouvernement héréditaire d'un seul, pour le maintien des trois ordres, pour des distinctions et pour des préjugés, pourrait-elle en effet devenir le régulateur d'un gouvernement représentatif et fondé sur le principe d'égalité ? Les ressorts de la monarchie, les rouages sans nombre d'une hiérarchie nobiliaire, les leviers du fanatisme et du mensonge, pourraient-ils servir à composer un nouvel ordre de choses totalement établi sur la raison et la souveraineté du peuple ? Non, cette machine politique ne pourrait vaincre ses frottements ; elle s'arrêterait par nécessité, ou se briserait, ou agirait à contre-sens ». Pour le rapporteur, le système des ministres aurait contribué à la division des « forces » du pays. De fait, selon CARNOT, la réforme du gouvernement révolutionnaire passe non seulement, par la recherche d'une plus grande unité dans l'action exécutive, mais aussi d'une plus grande légitimité : « C'est pour lui seul que le peuple se donne un gouvernement. (...) Le gouvernement n'est donc, à proprement parler, que le conseil du peuple, l'économe de ses revenus, la sentinelle chargée de veiller autour de lui pour en écarter les dangers et lancer la foudre sur quiconque oserait tenter de le surprendre. » On ne peut manquer d'observer, en l'espèce, le détournement de traditions auquel se livre le révolutionnaire. Ainsi, la centralisation de l'administration gouvernementale que l'on doit à l'action de Louis XVI et des Principaux ministres-secrétaires d'État, est-elle présentée comme le nerf de sa réforme gouvernementale. Bien plus, le caractère démocratique du gouvernement compterait, selon ce rapport, parmi les « vérités primitives et éternelles [sur lesquelles] se sont érigés tous les trônes et toutes les tyrannies du monde ». Il s'en suit un opportun retournement de situation : au regard de la tradition démocratique que rappelle CARNOT, « les premiers rois » sont décrits comme des « valets infidèles et adroits, qui ont abusé de la confiance de leur maître pendant son sommeil ». Les ministres, pour leur part, sont présentés comme les fidèles soutiens des « usurpateur[s] [des] droits du peuple ». A cet égard, CARNOT prête à leur fonction exécutive un effet « liberticide » : « [i]l faut [en] prémunir le peuple » exhorte t-il. Comment ? Selon l'article 1^{er} de son projet de décret, en supprimant le conseil exécutif « ainsi que les six ministères qui le composent » pour les remplacer par douze commissions (art. 2)¹⁰⁷⁰ « subordonnées » au Comité de Salut public (art. 17).

¹⁰⁷⁰ Selon l'énumération retenue par l'article 2 de ce décret [reproduit intégralement sous le rapport de CARNOT, en Annexe I (texte 44)], il est prévu une : « 1° Commission des administrations civiles, police et tribunaux ; 2 Commission de l'instruction publique ; 3° Commission de l'agriculture et des arts ; 4° Commission du commerce et des approvisionnements ; 5° Commission des travaux publics ; 6° Commission des secours publics ; 7° Commission des transports, postes et messageries ; 8° Commission des finances ; 9° Commission de l'organisation et du mouvement des armées de terre ; 10° Commission de la marine et des colonies ; 11° Commission des armes, poudres et exploitation des mines ; 12° Commission des relations extérieures » (art. 2). En principe, les commissions sont composées de deux membres et d'un adjoint assurant les fonctions de secrétaire et de garde des archives de la commission (art. 4), à l'exception expresse de six commissions, dont celle des relations extérieures qui doit se contenter d'un seul commissaire sans adjoint (art. 4, al. 2). Nous apprécierons plus loin les implications de cette rigueur, notamment au regard de la mainmise du Comité de Salut public sur l'administration des affaires diplomatiques (Voir *infra*).

446. « [S]e réservant la pensée du gouvernement », peut-on lire plus loin dans le rapport de CARNOT, le Comité de Salut public se voit légitimement investi du devoir d'accaparer toutes les affaires de l'État. Parce qu'il est « l'émanation directe, partie intégrante et amovible de la Convention nationale » il a la charge « de tous les objets d'une importance secondaire, ou qui ne peuvent être discutés en assemblée générale ». Ainsi donc, l'urgence ou des circonstances exceptionnelles permettrait au Comité de suppléer la direction politique du pays. CARNOT en déduit une conséquence pour le moins avant-gardiste occultée par les rares commentateurs de ce décret¹⁰⁷¹.

447. Bien avant 1814 – soit donc, l'instauration du premier régime parlementaire moderne en France – l'origine démocratique des pouvoirs du Comité suscite une réflexion sur la responsabilité gouvernementale : « (...) la responsabilité, précise CARNOT, (...) est de droit naturel à l'égard de tous ceux qui sont chargés des affaires de l'État. La justice du peuple se trompe rarement ; elle distinguera toujours un système de trahison et de malveillance, d'une simple erreur ; il saura toujours qu'on doit juger les hommes publics par la masse de leurs actions, et que leur imputer à crime des fautes inévitables dans une grande administration, ce serait rendre absolument impossible la marche rapide et hardie que doit avoir tout gouvernement, et surtout un gouvernement révolutionnaire ». Esquissé par le rapport, le principe d'une responsabilité politique de la classe dirigeante est évacué par le projet de décret: seuls « les membres de chacune des commissions particulières sont solidairement responsables pour leurs actes illégaux et pour leur négligence, (...), relative au gouvernement révolutionnaire » (art.18 – 3°). Le décret n'envisageant expressément que la responsabilité des commissaires et de leurs adjoints, on en déduit *a contrario* que le Comité bénéficierait d'une immunité dans l'exercice de sa charge¹⁰⁷². Si à l'image du Roi, on présume que cette instance ne « peut mal faire », il en va autrement de leurs subalternes.

¹⁰⁷¹ On pense, notamment, à l'analyse très engagée de l'historien Frédéric MASSON et qui sert de références à la doctrine spécialisée tel Georges COGORDAN (*Op. cit.*, pp. 888-889). Le choix des termes que Frédéric MASSON emploie, et en particulier les conséquences qu'il déduit de « la puissance absolue » que le décret accorderait, selon lui, au Comité de Salut public (*In Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 310), donne lieu à une retranscription parcellaire du régime juridique consacré par le projet de décret. De ce texte, l'auteur ne retient que l'impression du « plus étrange spectacle dont l'histoire de notre pays ait fait mention : à l'établissement, sous prétexte de liberté, de la plus effroyable tyrannie qu'ait jamais subie aucun peuple, à une concentration, entre les mêmes mains et au profit des mêmes individus, de pouvoirs tels qu'aucun despote ne les a jamais rêvés. La France toute entière, tous les rouages de son gouvernement, toutes les fonctions de sa vie sont accaparés par un Comité, et, ce qui pourrait sembler le plus bizarre, si d'incessantes révolutions ne nous avaient habitués à de pareilles aventures, c'est au nom de la démocratie et de la justice que l'on tente de justifier ces actes. » (*Op. cit.*, p. 308).

¹⁰⁷² Si l'analogie avec le régime parlementaire moderne semble donc compromis par l'apparente immunité du Comité, on relèvera malgré tout dans le rapport de CARNOT une similitude frappante entre le rôle imparti au gouvernement révolutionnaire et à celui imposé au Gouvernement sous les régimes d'assemblée.

448. Le caractère solidaire de la responsabilité du personnel des Commissions présente une certaine affinité avec le système parlementaire moderne. Mais, on ne saurait pousser plus loin l'analogie car non seulement le régime de la mise en jeu de leur responsabilité ne diffère pas de ceux consacrés avant 1794 – en tant que l'adjectif « illégaux » et le terme « négligence » identifieraient respectivement une responsabilité pénale et une responsabilité administrative – mais encore les actes politiques d'un Gouvernement au sens parlementaire du terme, s'apprécient-ils au regard de l'intérêt général et non d'un seul organe, fût-il dirigeant¹⁰⁷³. Ces réserves trouvent un écho dans la pratique des commissaires en charge des relations extérieurs. Il est d'autant plus improbable de leur prêter une responsabilité politique que le gouvernement révolutionnaire les a strictement cantonnés à des activités de bureau¹⁰⁷⁴.

449. Ainsi, ce décret du 12 germinal inaugure, en droit, le règne sans partage du Comité de Salut public en matière de négociation diplomatique – soit le volet politique de l'action extérieure – et, fait notable, de l'instrumentalisation de cette dernière. Cependant, la mise en œuvre du décret va aller à l'encontre des prévisions rationalisantes de CARNOT.

b. Une suppression relativisée par les contradictions de la diplomatie d'assemblée

450. La Convention nationale ambitionne de faire du département des Affaires étrangères la caisse de résonance de l'idéologie révolutionnaire. La sensibilisation des employés des

¹⁰⁷³ Au monisme de principe, on objectera deux exceptions de fait en matière de responsabilité: celle des régimes d'assemblée qui organisent la prééminence des Chambres sur le Pouvoir exécutif – à l'image des III^{ème} et IV^{ème} Républiques françaises – et celle de la présidentialisation du régime parlementaire – à l'image de la V^{ème} République française à partir de 1962. Le déséquilibre des pouvoirs qui caractérisent ces deux systèmes, oblige le Gouvernement, tantôt à confondre la défense des intérêts de l'État et de la Nation avec celle du Pouvoir législatif (sur la forme, le principe moniste est respecté, mais sur le fond la pratique légicentriste ne favorise pas l'exercice démocratique du pouvoir politique) tantôt à répondre de sa politique prioritairement devant le président de la République qui est, alors, l'organe constitué prééminent de l'État (en l'espèce, même si la nature parlementaire du régime justifie le maintien de la responsabilité gouvernementale devant la chambre basse, sa mise en jeu est, en principe, neutralisée par le fait majoritaire ; mais, comme l'observe CARNOT, les hommes publics n'étant pas infaillibles par nature, la sanction de leurs impairs demeure, pour l'essentiel, à la discrétion du chef de l'État).

¹⁰⁷⁴ La fonction des premiers commissaires des relations extérieures paraît si insignifiante aux yeux du Comité qu'il n'a pas jugé utile de mettre en œuvre l'article 18-3^o décret du 12 germinal, se contentant de sanctionner les actes de négligence manifeste d'un simple renvoi. Ainsi, BUCHOT en fit-il l'humiliante expérience, lui « qui apprit par un journal qu'on lui avait nommé un successeur », son secrétaire MIOT [MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 890]. Le choix de la Convention nationale n'était pas anodin. Cinq mois après l'arrivée de BUCHOT au commissariat des relations extérieures, MIOT se serait plaint du manque de diligence et de professionnalisme de son patron: « Son ignorance, ses manières ignobles, sa stupidité, dépassaient tout ce qu'on pouvait imaginer, rapporta-t-il. Pendant les cinq mois qu'il fut à la tête du département, il ne s'en occupa nullement, et était incapable de s'en occuper. Les chefs de division avaient renoncé à venir travailler avec lui ; il ne les voyait ni les demandait. On ne le trouvait jamais dans son cabinet, et quand il était indispensable de lui faire donner sa signature pour quelque légalisation, seul acte auquel il avait réduit ses fonctions, il fallait aller la lui arracher au café Hardy, où il passait habituellement ses journées. » [cité in MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 889].

Affaires étrangères à l'esprit démocratique avait été amorcée, de manière modérée, sous le ministère DUMOURIEZ. La politique conciliatrice du ministre avait, dans les faits, permis la coexistence pacifique du bonnet phrygien des patriotes avec un esprit monarchique entretenu par le personnel issu de la Carrière. Les premières crispations notables apparaissent au sein du personnel peu après l'avènement de la République. C'est du bout des lèvres, par exemple, que le ministre LEBRUN avait désavoué l'assassinat d'un agent extérieur français à Rome après que les démonstrations patriotiques trop excessives de sa délégation eurent provoqué la colère du peuple¹⁰⁷⁵. De même, se sentit-il démuni face à ses diplomates désorientés par la politique réactionnaire de la Convention nationale¹⁰⁷⁶. Son successeur DEFORGUES n'a eu pas les

¹⁰⁷⁵ L'application d'une circulaire de la Marine du 28 novembre 1792 était à l'origine des faits. Le texte ordonnait aux consuls de substituer au traditionnel écusson fleurdelysé, un « tableau » représentant la République. Le consul en poste à Rome refusa de s'exécuter. Ne disposant pas de représentation diplomatique dans la ville sainte, le ministre de France à Naples y envoya son secrétaire de légation, Hugo de BASSVILLE, pour contraindre le consul. Il était, alors, secondé par un officier de marine De MONGE. A son arrivée, le militaire entrepris de purger le consulat de tous ses reliquats monarchiques : il ramena la statue de Louis XIV dans la cave de l'Académie de France, installa dans la salle à manger le buste de BRUTUS face à la Déclaration des droits, afficha sans vergogne la cocarde tricolore qu'il avait épinglée à son uniforme [BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 340]. Le mépris ostensible qu'il témoignait à l'égard de la royauté choqua l'opinion romaine et provoqua une émeute populaire au cours de laquelle, Hugo de BASSVILLE perdit la vie [Pour une description précise des circonstances de son assassinat lire MASSON (F.), *Les diplomates de la Révolution, Hugo de BASSVILLE à Rome, BERNADOTTE à Vienne, CHARAVAY Frères Editeurs, Paris, 1882, p. 97*]. Selon un spécialiste de cette période, n'est pas tant l'honneur de Louis XVI que celui du souverain pontife que défendaient alors les Romains. Sans doute, gardaient-ils rancœur à la France révolutionnaire, l'injure qui avait été fait au Pape Pie VI, le 4 mai 1791, date à laquelle un mannequin le représentant avait été brûlé au Palais Royal [MASSON (F.), *Les diplomates de la Révolution, Hugo de BASSVILLE à Rome, BERNADOTTE à Vienne, Op. cit.*, p. 16]. Le recul que témoigna son ministre de tutelle, LEBRUN, dans cette histoire fut relevé en doctrine. On salua, à cet égard, « la modération du ministre des Affaires étrangères qui s'efforçait d'atténuer les initiatives audacieuses de certains milieux révolutionnaires (...) » [in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 340]. On la trouva, même, fondée au regard du droit des gens en vigueur en matière diplomatique : « BASSVILLE a été frappé par une émeute populaire ; un crime a été commis, mais non pas un crime contre le droit des gens, car BASSVILLE n'est à Rome ni accrédité, ni même accréditable. Il est comme il l'a dit lui-même, (...) un étranger venu pour visiter les monuments et attiré par la simple curiosité » [MASSON (F.), *Les diplomates de la Révolution, Hugo de BASSVILLE à Rome, BERNADOTTE à Vienne, Op. cit.*, p. 97]. Cependant, ce rappel du droit coutumier, aussi pertinent soit-il, ne pèse pas bien lourd face à la radicalisation de la diplomatie révolutionnaire orchestrée par la Convention nationale. Comme nous l'avons déjà souligné précédemment, la période de la Conventionnelle est riche d'actions attentatoires aux droits des États étrangers et de leurs représentants (Voir *supra*). La majorité des décrets adoptés en matière d'Affaires étrangères entre 1792 et 1794, et auxquels nous nous sommes parfois référés, accordent sans ambiguïté la prééminence au triomphe de l'idéologie républicaine, au risque de perdre des alliances et/ou de multiplier les coalitions anti-révolutionnaires (Voir *supra*).

¹⁰⁷⁶ Accusant, ainsi, réception de la brochure que le ministre LEBRUN, lui a fait parvenir pour l'informer de la suspension du Roi, l'ambassadeur à Constantinople lui adresse en retour, le 10 octobre 1792, sa lettre de démission : « J'ai remis, Monsieur, les pièces arrivées ici (...) à Monsieur le comte de CHOISEUL-GOUFFIER, mon chef, qui les a déposées dans un carton où s'ensevelissent toutes les dépêches contraires aux principes qui doivent animer tous bons et fidèles sujets du roi. Ce sera le sort de toutes celles qui me parviendront de votre part », [Cité in MARCERE (E. de), *Une ambassade à Constantinople*, Tome I, Alcan, Paris, 1927, pp. 38-39]. Après l'exécution de Louis XVI, certains ambassadeurs français ont dû, parfois, recourir à la ruse pour obtenir l'agrément de leur accréditation. Ainsi, fut-il de François BARTHELEMY en poste dans les cantons helvétiques depuis le ministère de DUMOURIEZ. Sur instruction du ministre des Affaires étrangères il confia, le 21 janvier 1793, au bourgmestre de Zurich un paquet pour le Directoire helvétique contenant ses lettres de créance et les lettres officielles d'accompagnement. Faisant fi des usages diplomatiques, il lui demanda de le conserver toujours scellé (Voir *Supra*). Peine perdue. La survenance de la mort de Louis XVI, deux jours plus tard, fut sanctionnée par le refus d'agrément du diplomate français : « l'évènement tragique qui était survenu avait autorisé le chef zurichois à l'instruire qu'il lui était absolument impossible de faire usage de son paquet »,

mêmes scrupules. Il a été confronté à la même situation de crise dans la gestion de ses services, tant ses responsabilités l'« effray[aient] »¹⁰⁷⁷. De fait, bien avant l'adoption du décret du 12 germinal, la complaisance que les ministres des Affaires étrangères témoignent à l'égard de l'ingérence des assemblées les a fait perdre en visibilité et en force au sein de leur propre département (**b-1**). La vacuité du rôle du Commissaire des Relations extérieures s'impose, alors, dans la logique des choses (**b-2**).

b-1. Un pouvoir directionnel annihilé avec la complaisance des « ministres-citoyens »

451. Detesté de son personnel, le ministre DEFORGUES s'attire également les foudres de ses correspondants étrangers par son zèle patriotique. Les monarchies apprécient, ainsi, modérément de recevoir le papier à en-tête illustré aux armes de la République. Après la mort de Louis XVI, on y fait figurer, le plus souvent, « une jeune République debout ou assise sur un socle, tenant une lance surmontée du bonnet phrygien, (...) environnée des symboles révolutionnaires ; à ses pieds gît une couronne royale renversée »¹⁰⁷⁸. De même, le style diplomatique français suit la mode du jour impulsé par le protocole révolutionnaire. Les agents extérieurs introduisent, à cet égard, le tutoiement dans la correspondance diplomatique et se désignent entre eux, par le qualificatif de « citoyen »¹⁰⁷⁹. La propagande révolutionnaire incite même, parfois, les citoyens français à des comportements inqualifiables, à l'instar des événements survenus, le cas 14 juillet 1793, en Turquie. La Porte ayant interdit aux ressortissants français de commémorer la prise de la Bastille, « on chanta à grands cris dans les rues du quartier européen de Pera des chansons révolutionnaires ou injurieuses pour les ministres des autres puissances européennes ; au Palais de France, quelques citoyens allèrent détruire l'emblème des fleurs de lys et les révolutionnaires entraînaient des janissaires dans leurs danses autour d'un arbre de la liberté planté sur les terrasses du Palais »¹⁰⁸⁰. La France parvint à négocier, à grande peine, leur châtement avec le Raïs Effendi faute de pouvoir disposer d'un ambassadeur sur place. Ce n'était pas faute d'en avoir dépêché un, mais il avait été arrêté par les Autrichiens dans la Valteline !¹⁰⁸¹ Conséquence directe de la diplomatie de guerre impulsée par la Convention nationale, la diminution des représentants réguliers à

rapporta BARTHELEMY à LEBRUN, [in BARTHELEMY (F.), *Mémoires de Barthélémy (1768-1819)*, Plon, Paris, 1914, p. 95 ; cité in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 340].

¹⁰⁷⁷ MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution (1789-1804)*, *Op. cit.*, p. 288.

¹⁰⁷⁸ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 339.

¹⁰⁷⁹ Pour une illustration, se référer à la lettre adressée par le Comité de Salut public au ministre DEFORGUES en date du 24 brumaire an II de la République (14 novembre 1793) citée précédemment (Voir *supra*).

¹⁰⁸⁰ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 341.

¹⁰⁸¹ M.A.E., *Correspondance diplomatique*, « Autriche », Vol. 364, F. 49-55.

l'étranger a entraîné, dans le même temps, l'augmentation des agents secrets et des envoyés spéciaux. On pourrait y voir un clin d'œil au *Secret du Roi* de Louis XV, si l'organe qui neutralise la diplomatie officielle des Affaires étrangères, n'avait été une institution politique novatrice : le Comité de Salut Public.

452. Instauré par un décret du 6 avril 1793 pour faire face aux dangers qui menacent la République, le Comité supervise l'action du Conseil exécutif – et donc du ministre des Affaires étrangères qui, rappelons-le, en est membre à partir du 15 août 1792. Ainsi, dans le domaine spécifique de la défense extérieure, les responsabilités qui échoient au Comité vont justifier le fait qu'il étende son contrôle à la conduite de la diplomatie de guerre qu'avait impulsée le ministre DUMOURIEZ. A cet égard, le Comité veut s'assurer une maîtrise totale sur les informations en provenance de l'étranger. Il va opérer en deux temps. D'une part, l'autorité de tutelle que le ministre des Affaires étrangères exerce à l'égard des agents extérieurs depuis 1626 lui est transférée *de facto* par le lien de subordination qui est établi à son égard par le décret du 6 avril 1793 : en sa qualité d'autorité hiérarchique du ministre, il règne donc *politiquement* sur le Département. Toutefois, le Comité ne tarde pas également à s'ingérer dans le détail de l'administration du ministère y compris dans ses ramifications extérieures. Ainsi, en vertu d'un arrêté spécial du 20 ventôse (10 mars 1794), il est prévu que :

« Le Comité de Salut public, en exécution de l'article 1^{er} de la section III du décret du 14 frimaire, concernant le gouvernement révolutionnaire, qui charge le Comité des grandes mesures diplomatiques, arrête les bases suivantes :

1° Le Comité signera les lettres de créance données à tous les envoyés. Elles seront contresignées par le ministre des Affaires étrangères.

2° Le Comité prendra les arrêtés nécessaires pour les autorisations spéciales à donner aux envoyés.

3° Le Comité arrêtera les bases des opérations à confier aux envoyés de la République. Les instructions seront données par le ministre des Affaires étrangères et soumises au Comité.

4° Le Comité correspondra directement avec les gouvernements étrangers, quand il le jugera convenable à la dignité de la République. »¹⁰⁸²

453. Toutefois, en termes d'action stratégique, ce sont surtout les agents intervenant au-delà du champ du renseignement opérationnel qui présentent le plus d'intérêt aux yeux du régime révolutionnaire. L'activité d'espionnage à laquelle se livre Théobald BACHER pour le compte du Comité de Salut public en est une parfaite illustration¹⁰⁸³. Placé comme simple

¹⁰⁸² Cité in MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution (1787-1804)*, Op. cit., note (1), p. 301.

¹⁰⁸³ Comme il a été souligné dans le Titre précédent, l'activité d'espionnage à l'échelle internationale est aussi ancienne que l'activité diplomatique en tant qu'elles concourent toutes les deux à un même objectif : servir les intérêts politiques de la puissance étatique à l'étranger. Simplement l'une aura le mérite d'être opérée sous des formes officieuses, l'autre aura, par principe, l'avantage de la discrétion mais l'inconvénient de l'immoralité (Voir *supra*). Toutefois, à l'issue de l'Ancien Régime, il semble que le statut d'espion ait fait l'objet d'un effort de systématisation plus soutenu, notamment auprès de la doctrine internationaliste. S'appuyant notamment sur

secrétaire auprès de l'ambassadeur de France en Suisse, il est à la tête du service secret des armées françaises et surtout, d'un vaste réseau de correspondances avec les États allemands et l'Italie du Nord¹⁰⁸⁴. Il peut, ainsi, tenir informer rapidement le Comité des préparatifs et des mouvements des armées ennemies ainsi que des agissements des émigrés. Cependant, comme tout agent en contact avec les royalistes, sa loyauté envers la Révolution demeure sujette à caution¹⁰⁸⁵. L'efficacité de son activité d'espionnage lui vaudra, malgré tout, d'être reconduit dans ses fonctions sous la Convention thermidorienne instaurée à l'issue du Neuf Thermidor (27 juillet 1794)¹⁰⁸⁶. La structure centrale des Affaires ne bénéficiera pas d'une telle magnanimité.

b-2. Une fonction ministérielle mise entre parenthèse suite à la mise en place de la Commission des Relations extérieures (2 avril 1794-4 novembre 1795)

454. La chute de ROBESPIERRE est saluée par le rétablissement de la diplomatie de paix. Ce faisant, à la différence de leurs prédécesseurs les conventionnels thermidoriens vont être amenés à rendre le domaine des relations extérieures aux diplomates pour concentrer son attention sur les mouvements insurrectionnels intérieurs. Ce temps de détente va permettre à la Commission des Relations extérieures instaurée par le décret du 12 germinal de consolider l'activité de ses bureaux après avoir subi pendant longtemps la domination du Comité de Salut public¹⁰⁸⁷. Toutefois, si cet infléchissement permet à la Commission d'élargir son

les écrits de GROTIUS, un auteur allemand du XIX^{ème} siècle nous propose une définition générale de cette fonction qu'il intègre parmi « les formes du commerce international » : « [o]n entend par espions les personnes qui, sans caractère public, et dans un but secret, sous les faux dehors d'amis, de neutres, etc, tâchent de prendre des renseignements en pays étranger ou ennemi sur les affaires particulières d'un gouvernement, sur la position d'une armée, d'une place de guerre etc. On distingue à cet effet des espions de guerre et des espions politiques » [*in* HEFFTER (A.-G.), *Le droit international public de l'Europe*, Traduit par Jules BERGSON, Éd. E.-H. SCHROEDER (Berlin), COTILLON Editeur du Conseil d'État (Paris), 1866, p. 458]. Au regard de la pratique de la Conventionnelle, il semble que le statut des espions français transcende cette distinction, ce qui n'est ni surprenant au regard des libertés – pour ne pas parler de non-respect – prises par le Gouvernement révolutionnaire à l'égard des usages diplomatiques, ni problématique au niveau du régime juridique. Sur ce point, le Professeur HEFFTER semble formel : cette activité para-diplomatique s'apprécie « exclusivement » au regard des règles du droit public interne (*Ibid.*).

¹⁰⁸⁴ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 341.

¹⁰⁸⁵ On a pu lire, notamment, dans une note adressée par un représentant des armées de Moselle au Comité de salut public, en date du 24 floréal an II (13 mai 1794) : « Si le citoyen BACHER n'est pas aristocrate, son style est au moins d'un homme suspect » [*in Recueil des actes du Comité de salut public, avec la correspondance officielle des représentants en mission et le registre du Conseil exécutif provisoire*, Publié par François Alphonse AULARD, Tome XIII (23 avril 1794-28 mai 1794), Imprimerie Nationale, Paris, 1900, p. 507].

¹⁰⁸⁶ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 342.

¹⁰⁸⁷ L'ascendance de fait et de droit du Comité en matière diplomatique peut expliquer son manque d'empressement à mettre en œuvre le décret du 12 germinal dans sa partie concernant la Commission des Relations extérieures. Pour sa part, l'historien Frédéric MASSON met en relief d'autres causes pratiques, voire idéologiques, possibles pour expliquer la lenteur du Gouvernement révolutionnaire : « [L]es rapports de la France avec l'étranger étaient nuls ; d'autres objets attiraient toute l'activité des dictateurs ; l'administration réformée et assez compacte opposait une certaine force d'inertie que l'incapacité des commissaires, tout nouveaux dans cette partie, était impuissante à vaincre ; enfin il subsistait malgré tout une sorte de préjugé sur la nécessité d'avoir des

champ d'action, il est encore loin de profiter à son responsable, tenu encore à l'écart de la direction des affaires politiques et administratives de son département.

455. Durant les quatre mois qu'a duré la dictature de ROBESPIERRE, trois commissaires se sont succédés à un rythme effréné aux Affaires étrangères¹⁰⁸⁸. Avant même que le premier ne soit installé dans ses fonctions, le Comité a déjà pris des arrêtés relatifs à la Commission des Relations extérieures. Ainsi, le 13 germinal (2 avril 1794), il exige que les anciens ministres lui adresserait sous deux jours, au plus tard, « l'état nominatif des chefs et employés de ses bureaux avec la désignation exacte de leurs fonctions, leur âge, le lieu de leur naissance, l'indication de leurs talents, de leur état avant leur entrée dans les bureaux »¹⁰⁸⁹. Le jour même, le Comité délègue au citoyen GOUJON employé au ministère de l'Intérieur, la signature des dépêches du département des Affaires étrangères. Le 17, BARERE le présente à la Convention en vue d'obtenir l'agrément de sa nomination à la tête de la Commission des Relations extérieures. Appelé à siéger à la Convention en qualité de suppléant du département de Seine-et-Oise, GOUJON est écarté au profit du citoyen HERMANN, ancien président du tribunal révolutionnaire. Il ne tarde pas, toutefois, à être évincé au profit du citoyen BUCHOT dont la candidature est solidement appuyée par ROBESPIERRE¹⁰⁹⁰. La valse des commissaires tranche avec l'immobilisme que connaissent les services administratifs du Département durant ces trois mois. Dans les grandes lignes, on retrouve la même organisation, mais aussi le même climat délétère observés sous le ministère DEFORGUES.

456. Ainsi, d'après le tableau du 11 messidor an II (29 juin 1794), le travail de la Commission est partagé entre quatre bureaux politiques¹⁰⁹¹, un bureau des fonds¹⁰⁹², un

hommes spéciaux dans une carrière spéciale », [in *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution, (1789-1804), Op. cit.*, p. 310].

¹⁰⁸⁸ Il s'agit de Jean Marie GOUJON, commissaire du 5 avril 1794 au 8 avril 1794 ; de Martial HERMAN, commissaire du 8 avril 1794 au 20 avril 1794 ; de Philibert BUCHOT, commissaire du 20 avril 1794 au 3 novembre 1794. A la suite du Neuf Thermidor, trois autres personnalités prendront les rênes de la Commission des Relations extérieures : Bernard MANGOURIT DU CHAMP-DUGUET, commissaire du 3 novembre 1794 au 21 novembre 1794 ; André François MIOT, commissaire du 21 novembre 1794 au 19 février 1795 ; Jean-Victor COLCHEN, commissaire du 19 février 1795 au 3 novembre 1795. Précisons qu'ils n'ont pas été référencés dans le *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004* (publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS et Maurice VAISSE, précité). On ne saurait dire si c'est la perte du caractère ministérielle de *la fonction* ou si c'est l'insignifiance *des fonctions* imparties aux différents commissaires qui aurait motivé cette ellipse.

¹⁰⁸⁹ MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 310.

¹⁰⁹⁰ *Op. cit.*, p. 311.

¹⁰⁹¹ Les bureaux politiques se scindaient en quatre divisions établies selon le critère géographique : la première avait hérité de la correspondance politique et consulaire avec l'Angleterre, les Etats-Unis, la Hollande, l'Espagne, le Portugal, les Indes orientales et occidentales [Pour une description détaillée de son personnel se reporter à MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 313]; la deuxième division politique gérait la correspondance politique et consulaire avec Ratisbonne, les Electorats, les villes hanséatiques, le duché de Deux-Ponts, le Wurtemberg, la Prusse, les Pays-Bas et la Toscane (*Ibid.*) ; la troisième division s'occupait de la correspondance avec la Suède, la Russie, la Pologne, Dantzig, les

bureau du contentieux politique¹⁰⁹³, un dépôt¹⁰⁹⁴, et le secrétariat. Devenu par la force des choses – et plus exactement par l’inertie des trois premiers commissaires – l’organe le plus important de la Commission des Relations extérieures, le secrétariat est étoffé d’un bureau d’enregistrement ainsi que d’un bureau de l’expédition des lois. Il est chargé par le Comité de « l’ouverture des paquets, des comptes décadaires des chefs de bureau, de la communication au Comité de Salut public des dépêches importantes, de la partie des passeports et des légalisations, de l’envoi des lois et arrêtés, des circulaires pour l’envoi des lois, de la garde des livres et atlas de la commission »¹⁰⁹⁵.

457. L’innovation la plus marquante observée au niveau de l’action administrative à partir du 12 germinal, n’est pas spécifique aux relations extérieures, mais elle n’a pas moins contribué à semer le trouble au sein du personnel du Département. Elle est prévue par un arrêté du 13 prairial an II (1^{er} juin 1794) qui dispose qu’«[i]l sera nommé par chaque commission un citoyen chargé de rendre compte journallement au commissaire de chacune d’elles de l’exactitude de tous les employés à se trouver ponctuellement à leurs bureaux, aux heures qui seront indiquées ci-après. Ce citoyen n’exercera dans les bureaux aucune autre fonction, et son traitement sera de 2,400 livres par an. »¹⁰⁹⁶ Le Comité entend réprimer avec sévérité l’indiscipline croissante au sein des ministères. Il s’agit, désormais, de mériter le confort que leur statut de fonctionnaire leur garantit et de savoir l’apprécier : « [l]es emplois, affirme le Comité, sont pour des patriotes, des pères de famille, et les denrées sont chères. On ne pourra que plus tard réduire les traitements sans souffrance et par conséquent sans injustice ; mais au règne de l’égalité, peut-on laisser exister une disproportion énorme entre

États barbaresques, les Echelles, la Porte Ottomane, et la gestion de l’établissement des Jeunes de langues que nous évoquerons plus loin (*Op. cit.*, p. 314); la quatrième division, enfin, avait la responsabilité de la correspondance avec la Suisse, Rome, Naples, Venise, Gênes, le Piémont et la Sardaigne (*Op. cit.*, p. 315).

¹⁰⁹² Tant la structure que le personnel du bureau des fonds demeure inchangé(e) sous la Commission par rapport à l’organisation mise en place sous le ministère DEFORGUES [En ce sens, lire MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 316].

¹⁰⁹³ Créé en 1793, ses fonctions s’apparentent à celles des juristes actuels près le Quai d’Orsay. Le bureau du contentieux politique et consulaire était compétent pour connaître « des questions relatives aux prises faites sur mer, aux douanes nationales, aux traités de commerce avec les puissances étrangères, et enfin aux contestations qui pouvaient s’élever relativement aux frontières » (*Ibid.*). Il est intéressant de noter que, à la différence des autres bureaux, celui-ci se compose majoritairement d’employés formés aux usages de l’Ancien Régime. Ainsi, son premier chef avait-il occupé le poste de directeur des consulats sous l’Ancien Régime ; de même, avait-il pour sous-chef, ROSENSTIEL, entré au Département sous VERGENNES. Parmi les commis, on comptait également un ancien procureur au Parlement avant la Révolution recruté, après 1789, pour exercer dans « la partie secrète des Affaires étrangères » (*Ibid.*).

¹⁰⁹⁴ A l’image de la direction des fonds, on ne relève pas de changement notable au niveau du dépôt de la Commission, en tant qu’il demeure implanté à Versailles en dépit de certaines propositions de transfert à Paris contre lesquelles le commissaire BUCHOT s’est opposé (*Ibid.*).

¹⁰⁹⁵ MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, pp. 316-317.

¹⁰⁹⁶ Cité in MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 318. La journée de travail des employés des Commissions se déroulait comme suit : « de huit heures du matin à deux heures, et de cinq heures à huit heures et demie du soir. » [COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 890].

deux hommes qui, rapprochés de la nature par le régime républicain, sont présumés n'avoir à peu près que les mêmes besoins ? Les talents dira-t-on ? Sans doute, il est permis d'y avoir égard, mais il faut graduer par des nuances insensibles et le talent, et le salaire. Celui qui a plus de talent doit trouver son excédant de jouissance dans ce même talent, et non pas le chercher dans une augmentation de traitement. »¹⁰⁹⁷

458. Face à une telle dégradation des conditions de travail, on imagine aisément que les bureaux des Affaires étrangères – et l'Administration en général – aient accueilli avec enthousiasme et soulagement la chute de ROBESPIERRE le Neuf Thermidor an II (27 juillet 1794). Désireuses d'impulser une dynamique moins brutale à la France révolutionnaire, les nouvelles instances – la Convention et le troisième Comité de Salut public – vont rompre avec le principe d'une gestion terroriste¹⁰⁹⁸. Dans le département des Relations extérieures, cette phase de détente se traduit par le rétablissement d'une ligne de démarcation plus nette entre les volets politique et administratif de l'action extérieure. Elle concourt à la restauration d'une autonomie relative de l'administration centrale.

459. Car, bien qu'elle soit formellement consacrée par le décret du 12 germinal an II, la Commission des Affaires étrangères n'a été véritablement effective qu'après la chute de la Convention montagnarde. Ainsi, c'est un arrêté du Comité de Salut public, pris le 23 vendémiaire an II (14 octobre 1794) en application d'un décret de la Convention thermidorienne du 7 fructidor an II (24 août 1794)¹⁰⁹⁹ qui règle l'organisation de ses services. A partir de cette période, les affaires politiques sont réparties en trois divisions, composées chacune d'un chef, d'un sous-chef et de deux commis. La première division a en charge, les Cantons helvétiques, l'Espagne, le Portugal, Malte, les Deux-Siciles, Parme, Rome, Modène, la Sardaigne, la Toscane, le Milanais, Venise et Gênes ; la deuxième gère les relations avec le Maroc, Alger, Tunis, Tripoli, la Porte, les Indes, la Pologne, la Prusse et la Russie ; la troisième s'occupe de la correspondance avec les Etats-Unis, la Suède, le Danemark, l'Angleterre, l'Allemagne, les Provinces-Unies et l'Autriche¹¹⁰⁰. La perte d'une division par

¹⁰⁹⁷ Cité in COGORDAN (G.), *Op. cit.*, pp. 889-890.

¹⁰⁹⁸ Dans le domaine des Affaires étrangères, elles ont fait si bien table rase des trois mois de la dictature de ROBESPIERRE qu'elles procédèrent au remplacement du commissaire BUCHOT sans l'en informer, ce qui était la moindre des sanctions à son égard (on se reportera à nos précisions antérieures sur les circonstances pour le moins humiliantes dans lesquelles il découvrit son remplacement; voir *supra*).

¹⁰⁹⁹ Ce texte attribuait au Comité de Salut public « la direction de la partie politique et la surveillance de la partie administrative des relations extérieures » [in MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, pp. 327-328].

¹¹⁰⁰ *Op. cit.*, p. 328.

rapport à l'organisation mise en place sous la direction de BUCHOT s'explique par la volonté du Comité de calquer la structure interne de la Commission sur sa propre administration¹¹⁰¹.

460. En effet, dans le but de conserver la mainmise sur l'administration diplomatique, le Comité s'est doté d'une section des relations extérieures comprenant trois divisions politiques¹¹⁰². Sur ce point, l'historien Frédéric MASSON confesse qu'« [i]l est difficile, sinon presque impossible, de retrouver au complet l'organisation des bureaux du Comité »¹¹⁰³, sous la période de la Convention thermidorienne. Malgré tout, les rares informations collectées par l'auteur attestent de l'inexistence d'hommes issus de la Carrière au sein du « service extérieur » du Comité¹¹⁰⁴. Interprétée comme une faiblesse par le Comité, cette absence va paradoxalement justifier la consolidation des bureaux spécialisés de la Commission. Car, à l'inverse de la section des Relations extérieures du Comité, on y tolère la présence d'hommes formés à la pratique monarchique¹¹⁰⁵.

461. C'est donc le manque d'expérience des Révolutionnaires en matière d'action diplomatique qui a déterminé, au niveau de l'organisation de la Commission, le rétablissement de son autonomie fonctionnelle. Celle-ci demeure, toutefois, relative parce que limitée aux emplois nécessitant une compétence technique spéciale. Ainsi en est-il des services en charge de la correspondance en matière d'affaires consulaires, commerciales, contentieuses, d'économie politique, d'arts, de sciences, de ceux traitant de démarches administratives très spécifiques ou encore de ceux qui ont rapport « aux découvertes utiles faites à l'étranger »¹¹⁰⁶. Nonobstant le caractère circonstancié de l'autonomisation organique de la Commission, cette dernière voit son champ d'action limité par la défense itérative faite à ses services de s'occuper des affaires politiques en rapport avec l'étranger. Concrètement, si

¹¹⁰¹ On relèvera, toutefois, parallèlement aux trois divisions mentionnées, la permanence du dépôt, du bureau des lois, du secrétariat général, du bureau des fonds et du bureau de la démarcation des limites (sur ce point, se reporter aux descriptions exhaustives de Frédéric MASSON, *in Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, pp. 334-338).

¹¹⁰² S'agissant de l'organisation générale du Comité de Salut public de l'an II, précisons qu'il avait réparti ses attributions en cinq sections : la première était relative à « la Guerre » ; la deuxième aux « armées de Sambre-et-Meuse, du Nord, du Rhin, des Alpes et d'Italie » ; la troisième section gérait les « armées des Pyrénées orientales et occidentales » ; la quatrième section s'occupait des « armées de l'Ouest », quant à la cinquième, elle avait hérité des « Relations extérieures, correspondance avec les représentants en mission, surveillance des hôpitaux militaires » [*in* MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, note (1), p. 354].

¹¹⁰³ *Ibid.* Georges COGORDAN apporte un éclairage complémentaire sur la composition de cette section « sur laquelle MARTIN DE DOUAI paraît avoir eu longtemps la haute main » (*in Le ministère des Affaires étrangères pendant la période révolutionnaire, Op. cit.*, p. 891). Les trois divisions ont eu initialement pour chefs respectifs, OTTO, REINHARD et COLCHEN (*Ibid.*).

¹¹⁰⁴ MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 328-329.

¹¹⁰⁵ *Op. cit.*, p. 330.

¹¹⁰⁶ *Ibid.*

le Comité lui conserve la compétence pour délivrer les passeports et les certificats, il lui interdit d'adresser des instructions aux agents extérieurs, y compris aux consuls. De même, lui seul est habilité à signer les lettres de service, il vise les rapports sur le contentieux, contrôle toutes les correspondances politiques, et s'il « laiss[e] au Commissaire le renouvellement des Chiffres, il s'en réserv[e] l'usage et la surveillance »¹¹⁰⁷. On le voit, en dépit de l'assouplissement observé au niveau de la gestion de la Commission des Relations extérieures, son chef est encore loin d'en avoir la pleine maîtrise.

462. Au niveau de la direction de la Commission des Relations extérieures, la détente amorcée à partir du Neuf Thermidor s'est immédiatement traduite par le choix de gestionnaires accomplis¹¹⁰⁸. Toutefois, le Comité de Salut public ne pouvait souffrir longtemps de voir la Commission gagner en force et en autonomie parallèlement à son activité diplomatique. Aussi, n'a-t-il pas tardé à se débarrasser d'un responsable consciencieux comme MIOT – nommé pour la circonstance ministre à Florence – pour le remplacer par le docile COLCHEN. Sur la stature du dernier commissaire des Relations extérieures, la doctrine est unanime : il n'en a aucune ! Ecarté des grandes négociations diplomatiques de l'époque¹¹⁰⁹ par le Comité, c'est à peine, nous dit Georges COGORDAN, si l'on peut « se dout[er] qu'il y [a] un commissaire aux affaires étrangères du nom de

¹¹⁰⁷ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 339.

¹¹⁰⁸ Nous pensons, notamment, à André MIOT nommé le 21 novembre 1794. C'est sous sa gestion que le Département aurait été « le plus complètement organisé » jusqu'au Directoire [COGORDAN (G.), *Op. cit.*, pp. 890-891]. Précisons, toutefois, qu'il *aurait* été précédé à la tête de la Commission des Relations extérieures par Bernard MANGOURIT DU CHAMP-DUGUET (3 novembre 1794-21 novembre 1794) à l'initiative de RICHARD, si l'on se réfère au *Dictionnaire des parlementaires français [in Dictionnaire des parlementaires français comprenant tous les Membres des Assemblées françaises et tous les ministres français, Depuis le 1^{er} mai 1789 jusqu'au 1^{er} mai 1889, Publié sous la direction de Adolphe ROBERT, Edgar BOURLOTON et Gaston COUGNY, Tome I « LAV-PLA », Paris, 1891, p. 217]*. A tort, si l'on en croit l'historien Frédéric MASSON qui nous livre une autre version de sa nomination. Se référant à une lettre que MANGOURIT aurait adressée le 5 novembre 1794 à la Convention, depuis Charlestown, ville où il officiait en tant que consul, l'auteur révèle que le candidat aurait refusé la place de Commissaire des Relations extérieures : « (...) je regarde comme un devoir sacré de déclarer que je ne me crois point assez de lumières pour remplir ce poste important, peut-on lire dans sa missive. Je vous supplie d'agréer que je vous invite à faire un autre choix et à être convaincus que les moments les plus précieux de ma vie seront toujours ceux où je pourrai servir la cause de la liberté et de l'égalité. Salut et fraternité ». Fervent défenseur des « idées nouvelles » [reproduit in MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 324]. N'étant pas parvenue à retrouver ce document parmi les recueils officiels en rapport à la réglementation et aux débats parlementaires de l'époque, nous ne pouvons départager les auteurs du *Dictionnaire* précité et l'estimé Frédéric MASSON. Mais, nous faisons le choix de fournir aux lecteurs le plus d'informations possibles concernant cette période obscure de la Révolution. Aussi, et tout en soulignant son caractère hypothétique, nous n'avons pas occulté le passage de MANGOURIT à la tête de la Commission à partir du 13 brumaire an III [Voir en Annexe II la liste chronologique des ministres français des Affaires étrangères (document 1)]. Les auteurs s'accordent, néanmoins, sur la suite de sa carrière : à l'issue de sa fonction de consul pour l'un ou de Commissaire pour les autres, la Convention lui confia des missions diplomatiques dont certaines furent accomplies sous le sceau du secret [in MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, note (1), pp. 324-325 ; *Dictionnaire des parlementaires français comprenant tous les Membres des Assemblées françaises et tous les ministres français, Depuis le 1^{er} mai 1789 jusqu'au 1^{er} mai 1889, Tome I « LAV-PLA », Op. cit.*, p. 217].

¹¹⁰⁹ Notamment des glorieux Traités de Bâle.

COLCHEN »¹¹¹⁰. Frédéric MASSON se veut encore plus critique, estimant que le Ministère aurait été, sous sa direction, ni plus, ni moins « décapité » !¹¹¹¹ Fort, le terme n'en est pas moins conforme à la réalité ambivalente qui caractérise la direction des relations extérieures de la France révolutionnaire. Une lutte d'influence s'y déroule bel et bien, mais elle n'a pas vocation à intéresser le chef de l'administration diplomatique définitivement relégué au rang de spectateur de la politique étrangère par le Comité de Salut public et la Convention thermidorienne.

463. La guerre était le nerf de la diplomatie des Conventions girondines et montagnardes. La paix devient celle de la Convention thermidorienne. A dessein de répondre à cette aspiration nationale, le Comité de Salut public lui demande, sur la base d'une proposition soumise par CAMBACÉRÈS le 13 ventôse (3 mars 1795), des pouvoirs exceptionnels. Il est question de faciliter et d'accélérer la conclusion d'ententes. Pour se faire, le Comité revendique la compétence de principe pour négocier les traités, laissant à la Convention le soin de se prononcer uniquement sur les clauses patentes des traités définitifs. La lecture du rapport de CAMBACÉRÈS et de son ambitieux projet divise la Convention. Elle vote l'ajournement avant de reprendre les débats le 22 ventôse (12 mars). Entre temps, la majorité de ses membres s'est ralliée aux quatre premières dispositions du projet qu'elle adopte sans discussion¹¹¹². Des dissensions persistent, toutefois, sur la constitutionnalité des cinquième et sixième articles.

464. L'article 5 du projet a pour effet de soustraire certains traités importants à la ratification de la Convention : « [l]es conventions préliminaires, telles que les armistices et les neutralisations, sont comprises dans l'article 2, et ne sont pas sujettes à la ratification »¹¹¹³. Les Montagnards PRIEUR, MERLIN, DUHEM et GOUJON réclament le maintien de la

¹¹¹⁰ COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 893.

¹¹¹¹ MASSON (F.), *Op. cit.*, p. 338.

¹¹¹² Selon la version du décret reproduit par Frédéric MASSON (*in Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 351), le Comité obtient partiellement satisfaction puisque la Convention lui confère l'exercice de plein droit du *treaty making power* pour certains traités spécifiques et non des moindres. Malgré tout, il ne détient pas le dernier mot au niveau de la procédure conventionnelle, la France ne pouvant être engagée définitivement par ces traités, qu'après examen et double validation de la Convention nationale :

« ARTICLE PREMIER. – Le Comité de Salut public, chargé par la loi du 7 fructidor de la direction des relations extérieures, négocie, au nom de la République, les trêves, les traités de paix, d'alliance et de commerce ; il en arrête les conditions.

ART. 2. – Il prend toutes les mesures nécessaires pour accélérer et pour faciliter la conclusion de ces traités.

ART. 3. – Les traités sont signés par les membres du Comité, lorsqu'ils ont traité directement avec les envoyés des puissances étrangères, soit par les ministres plénipotentiaires auxquels le Comité a délégué à cet effet des pouvoirs.

ART. 4. – Les traités ne sont valables qu'après avoir été examinés, ratifiés et confirmés par la Convention nationale sur le rapport du Comité de Salut public.»

¹¹¹³ *Ibid.*

procédure de ratification pour les armistices mais concèdent au Comité la compétence exclusive pour les neutralisations. Un compromis est trouvé en ajoutant après le mot « neutralisations », les termes « y relatives »¹¹¹⁴. Les négociations s'avèrent plus délicates, en revanche, s'agissant de l'article 6 du projet. Cette disposition habilite le Comité à signer des articles secrets sans avoir communiqué les négociations, soit à un comité spécial de douze membres, soit au comité de législation. L'atteinte à la prééminence de la Convention nationale est manifeste, malgré tout, cette dernière transige : le Comité aura « le droit de signer des articles secrets, pourvu qu'ils n'atténuent pas les articles patents. »¹¹¹⁵ Le pragmatisme et le souci de diligence semblent organiser l'équilibre des forces entre le Comité et la Convention. Ainsi, les articles 7, 8 et 9 venant préciser le régime des conventions secrètes sont-ils adoptés sans discussion¹¹¹⁶. L'importance et l'étendue des pouvoirs ainsi conférés au Comité de Salut public ne peuvent empêcher une comparaison avec le décret constitutionnel précédemment évoqué sur le droit de paix et de guerre. De toute évidence, ce décret du 22 ventôse marque un renouveau du Pouvoir exécutif en matière diplomatique appréciable, non pas tant par rapport aux compétences conférées au Roi en août 1790 mais par rapport à la chute de l'Ancien Régime en 1789. Car, jamais, sous la période révolutionnaire, des organes exécutifs n'avaient obtenu, en matière internationale, une telle marge d'action de la part des assemblées. C'est sans doute parce qu'il n'a pas d'origine monarchique que le Comité peut se targuer d'un tel exploit¹¹¹⁷. Mais, alors, comment expliquer que le Commissaire des Relations extérieures, lui-même créature de la Convention, n'ait pas été associé à la revalorisation des pouvoirs extérieurs du Comité de Salut public?

465. C'est que, outre l'autorité que les Comités successifs lui ont usurpée au sein de l'appareil diplomatique, la Convention ne lui a jamais concédé une quelconque représentativité sur la scène politique extérieure. En cela, pas plus en termes d'action que de

¹¹¹⁴ *Op. cit.*, p. 352.

¹¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹¹⁶ Faute d'avoir pu consulter le texte originel de ce décret, nos analyses sont établies à partir du résumé de ces trois dispositions proposé par l'historien Frédéric MASSON : « Les traités ne sont valables qu'après avoir été examinés, ratifiés et confirmés par la Convention nationale sur le rapport du Comité de Salut public. Néanmoins, les conditions arrêtées dans les engagements secrets reçoivent leur exécution comme si elles avaient été ratifiées. Aussitôt que les circonstances permettent de rendre publiques les opérations politiques qui ont donné lieu à des conventions secrètes, le Comité rend compte à la Convention nationale de l'objet de la négociation et des mesures qu'il a prises » (*In Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 352).

¹¹¹⁷ Pour mesurer concrètement l'intensité de son activité diplomatique à partir du 22 ventôse, on pourra se reporter au bilan dressé par Frédéric MASSON (*in Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, pp. 352-353).

« système »¹¹¹⁸, la fonction de Commissaire ne présente une analogie quelconque avec celle de ministre des Affaires étrangères.

466. Comme il a été apprécié sous la période des Temps Modernes, les volets de l'activité politique extérieure qui sont assortis de la force juridique la plus contraignante sont la négociation et la représentation. Le Commissaire des Relations extérieures n'a prise dans aucun de ces domaines dominés, en droit, par le Pouvoir politique suprême que monopolise, en l'espèce, la Convention nationale. Aussi, et même si jusqu'à présent, on a pu apprécier le caractère effacé du Commissaire essentiellement au regard de l'hégémonisme du Comité de Salut public, on ne saurait mésestimer l'incidence de la prééminence institutionnelle de la Convention en matière diplomatique.

467. La recherche d'une paix durable sous la Convention thermidorienne engage l'assemblée dans une intense activité diplomatique. Il s'agit de conclure rapidement et efficacement un grand nombre d'alliances. Tel est précisément l'objet du décret du 22 ventôse an III (12 mars 1795) que nous venons d'évoquer. Toutefois, si l'on pouvait s'étonner précédemment de la facilité avec laquelle la Convention avait cédé du terrain au Comité en matière de négociation, une anecdote touchant à l'action internationale de la Convention nationale permet de relativiser la magnanimité dont elle avait preuve à l'égard du projet de CAMBACERES. Au début de l'an III, la France était entrée en pourparlers avec la Toscane qui avait dépêché à Paris, le 2 pluviôse (21 janvier), un représentant en la personne de Francesco SAVERIO CARLETTI. L'installation de ce diplomate constitua un évènement : il était le premier ambassadeur d'une puissance monarchique à faire son entrée dans la Convention¹¹¹⁹ ! Dix jours plus tard, le représentant RICHARD monta à la tribune de la Convention et, au nom du Comité de Salut public, mit aux voix le rétablissement de la neutralité avec la Toscane. L'assemblée était sur le point d'acter séance tenante le projet de traité lorsque l'un des conventionnels, Antoine-Claire THIBAUDEAU rappella que « ce

¹¹¹⁸ On se rappelle, en effet, que l'une des causes principales de la permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères en 1789, tenait à l'héritage légué par les Grands ministres des Affaires étrangères monarchiques. A ce titre, le système de VERGENNES axé sur la paix avait servi de point d'appui aux premières diplomaties révolutionnaires. En sa qualité d'ancien secrétaire d'État aux Affaires étrangères de Louis XVI, MONTMORIN avait été, alors, jugé apte à poursuivre l'œuvre de son prédécesseur (Voir *supra*). On aurait pu penser qu'en revenant au *système* de VERGENNES, le rôle de Commissaire aurait pu être mise en avant dès lors qu'il continuait à fonctionner selon quasiment les mêmes ressorts. Cependant, c'était sans compter sur l'ascendance politique acquise par le Comité à laquelle s'ajoutait, depuis le décret du 22 vendémiaire précité sa stratégie de noyautage du Département.

¹¹¹⁹ Le symbolisme de cet évènement suscite l'enthousiasme par un conventionnel de l'époque : « La Convention nationale voit avec intérêt dans son sein un homme connu par sa philosophie et ses principes d'humanité, et qui a rendu d'importants services à des Français malheureux. Le choix que le gouvernement toscan a fait pour le représenter auprès de la République française, et pour cimenter l'union entre les deux peuples, est un sûr garant qu'elle ne sera jamais troublée (...) » [THIBAUDEAU (A.-C.), *Mémoires sur la Convention et le Directoire*, Tome I « Convention », Baudouin Frères, 1824, p. 127].

n'[était] pas avec le Comité de Salut public, mais avec la Convention que les puissances [faisaient] la paix. »¹¹²⁰ Le traité fut finalement ratifié le 25 pluviôse (13 février) par la Convention, non sans susciter la sourde colère du Comité¹¹²¹. Il s'en trouva, malgré tout, une autorité pour ne pas s'émouvoir d'avoir été tenu à l'écart des pourparlers : le Commissaire aux Relations extérieures de l'époque – André MIOT¹¹²². Contrairement aux usages protocolaires en vigueur à l'époque monarchique, il n'avait d'ailleurs pas pris part à l'accréditation de l'ambassadeur toscan.

468. Jusqu'à l'éviction de la Royauté, le ministre des Affaires étrangères était pourtant un rouage administratif incontournable en matière de droit de légation. Ce rôle privilégié avait été attaché par la monarchie à son activité de correspondance diplomatique. Pourtant, sous la Commission thermidorienne, le Département – et son chef – a bel et bien perdu le monopole de fait qu'il détenait en matière protocolaire. C'est un cérémonial emprunt de simplicité qu'improvise la Convention nationale pour entériner l'installation de James MONROE à l'ambassade américaine à Paris. Arrivé à Paris le 22 thermidor an II (9 août 1794), soit quelques jours à peine après la fin de la Terreur, il avait écrit quatre jours plus tard au président de la Convention pour être accrédité auprès du Gouvernement révolutionnaire. Le 27 thermidor, la Convention arrêta par décret un cérémonial minimaliste : au terme d'une audience solennelle, deux discours et une accolade fraternelle donnée par le président l'ambassadeur fut accrédité. Le caractère expéditif et peu conventionnel du protocole révolutionnaire mit mal à l'aise MONROE. En effet, contrairement aux usages diplomatiques en vigueur depuis l'Ancien Régime, son accréditation est survenue sans qu'il y ait eu un rappel formel de son prédécesseur Gouverneur MORRIS. Craignant d'éventuels contentieux, le nouvel ambassadeur « a soin d'insister sur ce fait (...) ; qu'il ne sait à qui s'adresser ; qu'il est, en un mot, chargé d'établir des relations entre les deux pays et non de continuer la politique de son prédécesseur. »¹¹²³

469. En cette fin du XVIII^{ème} siècle, cette anecdote révèle l'existence de traditions diplomatiques bien ancrées au niveau de la pratique internationale. Elle renvoie à une époque où le ministère des Affaires étrangères était une interface incontournable des correspondants étrangers de la France. Mais, à l'image du recul observé en matière de négociations diplomatiques, le Commissaire des Relations extérieures ne peut prétendre à un droit légitime

¹¹²⁰ Cité in MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 348.

¹¹²¹ *Ibid*, note (1).

¹¹²² *Ibid*.

¹¹²³ MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 345.

sur le Protocole d'État, héritage monarchique dont les premiers ministres révolutionnaires des Affaires avaient pourtant encore la charge peu avant les événements du 10 Août. Si finalement, l'absence d'analogie entre les fonctions de ministre et de commissaire est clairement établie par la pratique et le droit de la période conventionnelle, on ne peut manquer de s'interroger succinctement sur les incidences de la suppression de la fonction de ministre des Affaires étrangères. Quelles leçons peut-on tirer de la courte parenthèse durant laquelle elle a été supprimée de l'ordonnement juridique français ?

2. La portée transcendante de l'héritage monarchique en matière diplomatique

470. Les dérives du système démocratique ont abouti à l'effet inverse recherché par la Convention nationale en septembre 1792. Loin de souligner les défauts du système diplomatique façonné sous l'Ancien Régime, la républicanisation excessive du département Affaires étrangères a conduit à une politisation préjudiciable à la cohérence d'ensemble de ses activités administratives. De manière spécifique, la suppression de la fonction de ministre des Affaires étrangères aurait, ainsi, établi *a contrario* un lien de causalité entre sa fonction instrumentale et la pérennisation des intérêts supérieurs de l'État (**a**). C'est d'ailleurs dans le souci de restaurer la stature internationale de la France que le Directoire replace formellement le ministère des Affaires étrangères au cœur de l'action, avec l'arrêté du 22 messidor an VII (10 juillet 1799) (**b**) et consolide, dans la continuité de la Convention thermidorienne, certains legs monarchiques (**c**).

a. La permanence de la fonction de ministre des Affaires étrangères : la garantie d'une aire d'autonomie entre les sphères de la souveraineté étatique et de la souveraineté nationale

471. Même si le Droit des gens est peu formaliste par nature¹¹²⁴, il est des usages diplomatiques devant lesquels les gouvernances internes doivent déjà objectivement plier en cette fin de siècle¹¹²⁵. A la question de savoir si la fonction de ministre des Affaires étrangères en fait partie sous la Révolution, la Convention nationale adresse, dans son décret du 12

¹¹²⁴ On se reportera sur ce point aux usages qui émergent en matière diplomatique à partir de la période des Temps Modernes (Voir *supra*, Partie I-Titre I-Chap. II-Sect. II).

¹¹²⁵ Le discours politique combat cette réalité, comme en témoigne le discours apologique du conventionnel THIBAUDEAU, qui de la simplicité du Protocole français une fierté nationale : « Des hommes superficiels et légers, que la vie des cours avaient corrompus, essayaient de tourner en ridicule cette simplicité ; les cabinets étrangers étaient loin d'en plaisanter ; et leurs envoyés, en entrant dans cette assemblée où l'on n'était ébloui ni par l'or ni par le pourpre, mais dont les armées triomphaient de l'Europe, et dont les principes effrayaient toujours les trônes, se sentaient saisis d'un respect bien différent de celui que leur inspirait l'éclat du diadème et la majesté royale. C'est alors qu'on était fier d'être Français, et que cet orgueil était légitime (...) » (*Op. cit.*, p. 128).

germinal an II, une réponse formellement négative. La permanence ou la suppression de cette fonction relève du droit interne et en cela, les usages extérieurs n'ont pas à peser sur son devenir. Pour autant, si l'on envisage cette problématique sous un angle prospectif, la disparition de la fonction ministérielle dans le contexte spécifique de la Révolution peut nourrir une réflexion, notamment, sur la dimension du rôle de garant que les auteurs lui reconnaîtront « naturellement » à partir du XIX^{ème} siècle¹¹²⁶.

472. En effet, la désorganisation suscitée par la mise en œuvre du décret du 12 germinal an II au sein du Département établirait *a contrario* le postulat suivant : l'existence d'un responsable intermédiaire entre la direction exécutive de l'État et sa base instrumentale serait la condition *sine qua none* d'une saine expression politique. Comme le rappelle si justement le Professeur ZOLLER, l'essence même du rôle de ministre des Affaires étrangères « est de savoir donner forme diplomatique à une volonté politique »¹¹²⁷. Plus précisément, la dimension instrumentale de sa fonction garantirait une version dépassionnée du discours politique, favorisant ainsi la détermination rapide d'un consensus entre les Parties. Mais, cette affirmation est loin d'être évidente en 1794. Pour le Comité de Salut public dominé par les Montagnards, les origines monarchiques de la fonction ministérielle en font un obstacle rédhibitoire à la diffusion du discours patriotique. La suppression du système des ministères opéré par le décret du 12 germinal s'analyserait, donc, comme une étape indispensable à la stratégie de politisation globale de l'appareil diplomatique d'État sur laquelle le Comité s'appuie pour asseoir sa « dictature » sur la scène internationale.

473. Du Commissaire aux représentants extérieurs, en passant par les commis, l'ensemble du personnel de l'administration des Affaires étrangères est voué *nolens volens* à la propagation de l'idéologie démocratique, sous le contrôle étroit de la Convention et du Comité. La mise sous tutelle du Département par la gouvernance révolutionnaire aurait, ainsi, abaissé de manière critique et criticable l'autonomie de ses membres à un niveau « 0 ». Comment prétendre, en effet, défendre à l'étranger les intérêts d'une France qui se dit démocratique si ses propres représentants politiques et diplomatiques se comportent en véritables dictateurs ? Au regard de cette contradiction, il ne faut pas s'étonner de la désorientation et de la réprobation manifestées par nombre d'agents extérieurs français et étrangers de l'époque. Et pour cause, cette diplomatie que nous sommes tentés de qualifier de

¹¹²⁶ Le Professeur PRADIER FODÉRÉ, notamment, voit en lui « le chef naturel des agents extérieurs de son pays » (*In 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. 261).

¹¹²⁷ ZOLLER (E.), *Op. cit.*, p. 114.

partisane rompt avec les schémas classiques des relations politiques que les États expérimentent depuis la période des Temps Modernes.

474. Sous couvert de faire table rase du passé monarchique, la pratique diplomatique de la Convention nationale aurait dénaturé l'objectif qui est traditionnellement assigné à la représentation internationale – qu'elle soit exercée directement par l'instance dirigeante ou par le biais de ministres publics. Il s'agit toujours de défendre des intérêts, mais ce n'est plus la souveraineté de la France qui en est l'enjeu. A la différence de la majorité des Gouvernements étrangers de l'époque, la France de la Convention nationale n'entame de négociations que pour s'assurer de l'adhésion de ses partenaires au discours idéologique que les partis au pouvoir promeuvent. En cela, le concept d'État souverain, que Jean BODIN avait deux siècles plus tôt présenté comme la pierre angulaire des relations diplomatiques modernes¹¹²⁸ – concept avec lequel les premiers théoriciens de la souveraineté populaire étaient parvenus à composer jusqu'à l'été 1792¹¹²⁹ – a été considérablement estompé au bénéfice prétendument d'une souveraineté populaire¹¹³⁰ dont l'exercice est monopolisé par des factions révolutionnaires qui sont plus ou moins humainement liées, plus ou moins politiquement rivales¹¹³¹. Fort de cette interrelation, le chaos politique interne ne peut

¹¹²⁸ Voir *supra* (Partie I-Titre I-Chap. I-Sect. III). Sur ce point, le Professeur Olivier BEAUD confère une portée supplétive à la *République* de BODIN. Elle aurait donné à la pratique médiévale le liant conceptuel qui lui manquait pour légitimer l'avènement d'un pouvoir politique central au niveau interne et suprême vis-à-vis de l'extérieur (En ce sens, lire *La puissance de l'État*, Léviathan, P.U.F., 1994, p. 47 : « (...) des éléments de souveraineté moderne dans la pensée médiévale existent évidemment, mais faute de conscience réflexive ; il n'y a pas de concept de souveraineté. Certes, chez BODIN comme chez ses prédécesseurs romains, la validité du droit dérive de la volonté exprimée par le Prince ; cette *voluntas principis* serait commune aux juristes des droits savants médiévaux et au légiste du XVI^e siècle. Mais la véritable originalité de la *République* de BODIN tient à la prise de conscience de la naissance de l'État dont témoigne son idée de souveraineté. Celle-ci précipite au sens chimique les éléments antérieurs de réflexion. La preuve de cette découverte tient au fait qu'elle permet de bâtir le pouvoir comme un système cohérent. (...) »).

¹¹²⁹ Voir *supra*, les débats constitutants relatif au règlement de l'affaire du *Nootka Sund* qui ont abouti aux décrets de 1790 réglant l'exercice des pouvoirs de paix et de guerre du Roi.

¹¹³⁰ Généralement distinguée de la théorie de la souveraineté nationale consacrée à l'article 3 de la Déclaration des Droits de l'homme de 1789 (« Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nulle section du peuple, ni aucun individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément »), la théorie de la souveraineté populaire a été instrumentalisée pour la première fois par la Constitution de 1793. Inspirée par les idées rousseauistes, cette seconde théorie « donne de réels pouvoirs aux citoyens », de sorte que « l'exercice de la citoyenneté n'est plus une fiction mais un droit constitutionnel » [BLACHÈRE (Ph.), *Droit constitutionnel*, Hachette supérieur Droit, 2007, p. 45]. Pour le Professeur Philippe BLACHÈRE le départ opéré par les pratiques révolutionnaires entre ces deux théories aurait perdu de sa pertinence sous la V^e^{me} République, dans la mesure où « la théorie constitutionnelle démocratique s'attache moins à identifier le titulaire de la souveraineté (le peuple ou la nation) que d'interdire à une personne ou à un groupe de s'en approprier l'exercice (interdiction énoncée d'ailleurs à l'article 3, alinéa 2, de la Constitution du 4 octobre 1958 : « Aucune section du peuple, ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice »), [*Op. cit.*, p. 46].

¹¹³¹ Les luttes intestines qui agitent la Convention se répercutent systématiquement sur le Comité de Salut public, et... sur le ministre des Affaires étrangères. On se rappelle, à cet égard, la déchéance du ministre LEBRUN-TONDU à la suite du renvoi des Girondins de la Convention au mois de mai 1793. Il en est allé de même, du ministre DEFORGUES, emprisonné à la suite de la chute de DANTON initiée par son rival au sein du Comité, ROBESPIERRE. L'influence dominante des robespierristes au sein du Comité, à partir du 1^{er} avril 1794, n'a été possible que grâce au changement de majorité à la Convention qui, de girondine est devenue montagnarde. La dimension très politisée de la nomination des ministres conventionnels – et même des Commissaires des

manquer de se réfléchir dans l'action extérieure, en particulier si cette dernière est mise en œuvre sans relais intermédiaire spécialisé pour en temporer les excès. Tel est précisément, l'intérêt que présenterait une autorité strictement administrative qui aurait un accès privilégié à la direction de l'État et aux chancelleries étrangères. Nonobstant le climat délétère qu'il a encouragé sous couvert de propagande au sein du Département, l'on peut objectivement reprocher au Gouvernement révolutionnaire d'avoir adossé l'instrumentalisation de sa politique étrangère au principe de l'unité d'action seul, minorant ainsi un principe qui avait justifié en 1626 la centralisation de la gestion des affaires extérieures entre les mains du secrétaire d'État aux Affaires étrangères : sa cohérence avec les systèmes juridiques étrangers auxquels cette action est confrontée.

475. En renonçant au ministère des Affaires étrangères, la Convention nationale a renoncé au temps de décalage nécessité par le traitement du discours politique. Si l'on ajoute à cela, la dilution de l'identité étatique de la France organisée par la confusion des pouvoirs de représentations nationale et internationale, la diplomatie *partisane* promue par les assemblées révolutionnaires ne pouvait que perdre en force et en visibilité sur la scène politique extérieure. Cependant, la pratique du régime qui lui succède incite à porter la critique moins sur l'objet que sur les instruments de la diplomatie conventionnelle qui l'ont mise en œuvre.

476. La réhabilitation du système des ministères sous le Directoire tend à faire de la suppression de l'élément de décentralisation légué par Henri III et RICHELIEU – soit, le ministère des Affaires étrangères – une faiblesse majeure du système diplomatique de la Convention nationale. De manière spécifique, les errements des conventionnels ont inspiré au gouvernement de la Première République française, ce qui constitue encore aujourd'hui l'une des rares bases juridiques du monopole ministériel en matière de correspondance diplomatique.

b. La réhabilitation apparente de la fonction du ministre des Affaires étrangères sous le Directoire: l'arrêté du 22 messidor an VII

477. L'importance de l'arrêté du 22 messidor an VII (10 juillet 1799) ne peut se comprendre que par rapport aux turbulences que vient de traverser le Département, car en

Relations extérieures, si l'on se réfère au cas précité de BUCHOT par exemple – peut expliquer le fait que si les activités des titulaires vont en déclinant, il en va étrangement différemment de leur responsabilité. Simplement, ce n'est pas tant sur leurs actes que sur leurs opinions politiques et plus exactement, sur la qualité de leurs liens avec le parti politique dominant au sein de la Convention et/ou du Comité qu'on leur demande des comptes.

pratique, l'influence des Conseils – et même des Directeurs après le coup d'État du 18 fructidor an V (4 septembre 1797) – est telle, que ce texte est loin de ménager une aire réservée au profit du ministre des Affaires étrangères. Ainsi, dans ses grandes lignes, comme dans sa mise en œuvre, la politique étrangère du Directoire diffère-t-elle peu de celle de la Convention thermidorienne. Le nouveau gouvernement se veut même plus avide de conquêtes que de paix. Il est, alors, loin de se douter qu'en axant principalement sa politique sur les victoires militaires, il donnait à l'un de ses principaux artisans les moyens de le saborder. De ce point de vue, l'arrêté du 22 messidor a été adopté à un moment crucial de l'histoire révolutionnaire : au fur et à mesure que Louis Napoléon BONAPARTE multiplie les succès politiques sur la scène européenne, l'autorité du Directoire s'amenuise de plus en plus. Au regard de cette lutte d'influences, l'arrêté du 22 messidor s'apparente donc plus à une concession politique qu'à la consécration d'une réalité juridique.

478. Sous couvert de redonner un sens à la règle du monopole d'État en matière de relations extérieures, le Directoire restaure la centralité du ministre des Affaires étrangères. Aux termes de l'arrêté de 1799, il est de nouveau l'unique « intermédiaire » des puissances étrangères¹¹³². A ce titre, l'article Premier dispose que « [l]es étrangers accrédités de quelque manière que ce soit près du Gouvernement, et ceux qui se trouvent occasionnellement sur le territoire de la République par suite d'opérations politiques auxquelles il a pris part, n'ont de rapports directs qu'avec le ministre des Relations extérieures. » L'article 2 précise qu'« ils ne communiquent que par son intermédiaire avec les autres ministères ». Une lecture littérale laisse croire, *a priori*, à la réhabilitation de règlement de 1626 par lequel le cardinal de RICHELIEU avait regroupé entre les mains du secrétaire d'État aux Affaires étrangères les relations du Dehors à l'exception des affaires consulaires¹¹³³. Bien plus, la généralité des termes de l'arrêté combinée aux réformes qui ont étendu les limites administratives de son département entre 1793 et 1799¹¹³⁴, incite à voir en ce texte une revalorisation massive des fonctions diplomatiques du ministre. Cependant, lorsque l'on se penche sur la pratique constitutionnelle antérieure à ce texte, on serait plutôt tenté de lui conférer une valeur principalement déclaratoire.

¹¹³² MAE, I, p. 11 (le texte est également reproduit dans son intégralité en Annexe I, texte 52).

¹¹³³ Rappelons que les bureaux des consulats ont été rattachés au Département sous la Convention nationale, par un arrêté en date du 14 février 1793. Précisons à ce propos que, à la date du 22 messidor an VII, les bureaux consulaires sont détachés des bureaux politiques du ministère des Affaires étrangères, à l'initiative du ministre Charles-Maurice TALLEYRAND-PERIGORD. Il estimait que les activités de négoce dont avaient principalement en charge les consuls, n'étaient pas assimilables à des activités proprement diplomatiques, c'est-à-dire politiques [En ce sens, lire COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 896].

¹¹³⁴ Voir *supra* et *infra*.

479. En effet, en dépit de l'avancée juridique que constitue l'arrêté de 1799, la pratique constitutionnelle persiste à interpréter restrictivement la fonction du ministre des Affaires étrangères au point de pousser à la démission l'un de ses titulaires les plus charismatique¹¹³⁵. Son rôle gouvernemental demeure une source de frustrations pour ceux qui espéraient revenir sur le devant de la scène politique intérieure et extérieure. Car, outre son titre de ministre, le responsable du Département récupère surtout son statut de « chef de bureau »¹¹³⁶. Pourtant, à sur certains points, l'arrêté de 1799 présenterait une portée révolutionnaire, au sens où elle entérinerait, dans le domaine des Affaires étrangères, la rupture juridique d'avec la diplomatie réactionnaire de la période conventionnelle, telle qu'elle a été amorcée par Constitution du 5 fructidor an III (22 août 1795).

480. A l'issue de la période sombre de la Conventionnelle, le rétablissement du système ministériel, et avec lui le renouveau du Pouvoir exécutif, compte parmi les problématiques prioritaires du pouvoir constituant¹¹³⁷. L'organisation gouvernementale des débuts de la Révolution renaît, à la faveur d'un projet d'organisation initié par le conventionnel THIBAudeau et adopté le 26 fructidor an III (14 juillet 1795). Toutefois, dans le souci de rationaliser la pratique exécutive, le conventionnel a pris soin de distinguer les attributions du ministre de celles réservées au Directoire : « Cette distinction n'était pas nouvelle peut-être, confessa THIBAudeau, mais on le trouvait nulle part assez fortement exprimée »¹¹³⁸. La Constitution de l'an III rétablit, dans les grandes lignes, le principe d'une compétence gouvernementale exercée conjointement sous le contrôle des pouvoirs exécutif et législatif : les ministres sont, ainsi, nommés par le Directoire, hors de son sein, et sont révocables à sa volonté¹¹³⁹ ; leurs attributions et leur nombre, en revanche, sont déterminés par le Corps législatif¹¹⁴⁰. On semble, ainsi, revenu à la conception duale du lien d'autorité qui articulait, à partir de 1789, l'exercice des prérogatives ministérielles avec celui du Pouvoir politique suprême. Les innovations les plus marquantes proposées par THIBAudeau s'apprécient

¹¹³⁵ Nous pensons spécifiquement à Charles-Maurice TALLEYRAND. Nous tenterons de justifier ultérieurement le « charisme » que nous lui prêtons en consacrant une étude spéciale à sa pratique diplomatique éminemment pédagogique. Par la durée de ses ministères, par leur position charnière au regard de l'histoire constitutionnelle française et surtout, par l'influence qu'il a joué dans la direction de la politique étrangère française entre 1799 et 1815, il nous est apparu comme le résultat suprême de la période révolutionnaire (Voir *infra*).

¹¹³⁶ COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 897.

¹¹³⁷ On peut voir en l'article 46 du Titre V de la Constitution de l'an III une condamnation implicite de la concentration des pouvoirs opérée sous le régime de la Convention nationale au profit des assemblées parlementaires. Il est expressément défendu au corps législatif « d'exercer par lui-même, [ou] par des délégués, le Pouvoir exécutif, [et] le Pouvoir judiciaire ».

¹¹³⁸ « Discours de THIBAudeau du 26 fructidor an III », cité in MASSON (F.), *Le Département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 359.

¹¹³⁹ Titre VI, art. 148 C.

¹¹⁴⁰ Titre VI, art. 150 C.

surtout en matière de responsabilité ministérielle. C'est à niveau que la rupture avec la pratique gouvernementale conventionnelle est la plus apparente.

481. Si les membres du Gouvernement répondent toujours de leurs actes devant les représentants de la Nation et l'Exécutif suprême¹¹⁴¹, ils ne peuvent plus délibérer en conseil¹¹⁴². Le pouvoir constituant a entendu, ainsi, restaurer l'action ministérielle dans son individualité. A ce titre, les membres du gouvernement « correspondent immédiatement avec les autorités qui leur sont subordonnées »¹¹⁴³. De même, ils ne peuvent pas correspondre directement avec le Corps législatif. Quant au ministre des Relations extérieures, THIBEAUDEAU prévoit spécifiquement de lui confier la correspondance avec les ambassadeurs, les ministres, résidents ou agents que le Directoire enverra ou entretiendra auprès des puissances étrangères. A ces compétences traditionnelles, s'ajoutent celles de l'exécution des décrets du Directoire intéressant son département, et la gestion des consulats. Ce dernier point suscite des critiques parmi les conventionnels. L'on fait remarquer à THIBEAUDEAU que sur « sur cent lettres qu'écrivent les consuls, quatre-vingt dix-neuf sont adressées au ministre de la Marine ; que les consuls sont spécialement chargés de diriger le commerce, de donner des instructions et des éclaircissements aux négociants, capitaines, etc..., quelque fois de ravitailler les escadres, et qu'il n'y a rien de diplomatique dans leurs fonctions »¹¹⁴⁴. On surenchérit : « (...) se figurant être des agents politiques, ils s'occuperont, non de commerce de leurs nationaux, mais des intérêts de l'Europe ; (...) peu surveillés par le ministère des Affaires étrangères, ils céderont peut-être à certaines tentations dont les garantirait les visites répétées des officiers de vaisseaux ; qu'enfin si COLBERT a ainsi réglé les choses, si elles sont restées telles pendant un siècle sans qu'on y trouvât d'inconvénients, il est inutile d'innover, surtout en présence des dangers qu'on prévoit »¹¹⁴⁵. Finalement, la Convention adopte la proposition de THIBEAUDEAU mais permet aux consuls de correspondre également directement avec le ministère de la Marine¹¹⁴⁶. Les fonctions et le

¹¹⁴¹ Titre VI, art. 152 C : « Les ministres sont respectivement responsables, tant de l'inexécution des lois, que de l'inexécution des arrêtés du Directoire ».

¹¹⁴² Titre VI, art. 151 C.

¹¹⁴³ Titre VI, art. 149 C.

¹¹⁴⁴ Débats retranscrits partiellement in MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, pp. 360-361.

¹¹⁴⁵ *Ibid.*

¹¹⁴⁶ Cette bataille rangée en matière consulaire peut sembler anodine en tant que l'objet des missions consulaires a des retombées politiques moindres que celui des missions diplomatiques. Toutefois, la maîtrise de l'ensemble des agents extérieurs par le ministère des Affaires étrangères présente un intérêt majeur pour son chef en tant qu'elle doit parachever le processus de centralisation amorcé en 1626. Même après que les consuls aient été définitivement soumis à l'autorité exclusive du Département à partir du Consulat, des ministères ont continué à exercer des pressions sur les gouvernements successifs pour obtenir que les Consulats leur soient rattachés. Nous avons déjà souligné cet état de fait au Titre précédent (Voir *supra*, Partie I-Titre I-Chap. II ; Annexe I, texte 62). L'importance stratégique que les affaires consulaires revêt en termes de débouchés économiques, culturels et sociaux explique sans doute le fait, qu'au plus fort de la politique réactionnaire de la Convention nationale, ces

cadre de l'action du ministre des Affaires étrangères étant fixés, reste désormais à trouver un titulaire à une charge que l'on présente, en doctrine, comme « lourde » dans le contexte de paix.¹¹⁴⁷ Après moult hésitations¹¹⁴⁸, c'est un parfait novice en matière politique et diplomatique qui est choisi pour rétablir la lignée des ministre des Affaires étrangères, le 3 novembre 1795. Sur ce point, la pratique directoriale ne diffère guère de la pratique de la Convention nationale.

482. Charles de LACROIX de CONSTANT¹¹⁴⁹ n'a jamais accompli de missions à l'étranger, ni travailler au sein du Département, ni même écrit sur la diplomatie¹¹⁵⁰. Propulsé dans un domaine qu'il ne connaît pas, sans compétence spéciale, le nouveau ministre aura peine à imposer son autorité. Le Directoire compte précisément sur cet état de fait pour s'assurer la maîtrise totale de l'action extérieure¹¹⁵¹. En pratique, la revalorisation des responsabilités du ministre apparaît, en effet, très relative en dépit des succès diplomatique que la France enchaîne à cette époque¹¹⁵². Selon l'historien Jean-Pierre BOIS, le « gros paradoxe » du ministère de DELACROIX c'est que « [c]'est sans doute celui qui a vu la conclusion du plus grand nombre d'actes internationaux depuis que la fonction existe, mais aussi celui au cours duquel le ministre et ses agents ont joué le rôle le plus négligeable ». ¹¹⁵³ Tenu éloigné de la scène diplomatique, le ministre des Relations extérieures concentre alors ses efforts sur la réorganisation de l'administration centrale. Sous son impulsion, le Département est divisé en dix bureaux dont certains présentant une structure innovante.

reliquats monarchiques aient été non seulement préservés en dépit de leur origine monarchique, mais aussi consolidés au niveau des ressorts qui les animent (Voir *infra*, la réhabilitation de l'Ecole des Langues).

¹¹⁴⁷ MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 361.

¹¹⁴⁸ Les noms de CAMBACÉRÈS et de MERLIN DE DOUAI auraient circulé parmi les conventionnels au motif qu'ils connaissaient bien la politique étrangère que le Directoire entendait promouvoir, pour avoir contribué à sa définition (*Ibid.*).

¹¹⁴⁹ Charles DELACROIX de CONSTANT a dirigé les Affaires étrangères du 3 novembre 1795 au 15 juillet 1797.

¹¹⁵⁰ Avec beaucoup de réserves, l'historien Jean-Pierre BOIS avance un élément d'explication: « DELACROIX devait cette fonction à l'influence de TALLEYRAND qui était l'amant de sa femme » [*in* « DELACROIX Charles », *in Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères 1589-2004*, Publié sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAISSE, Fayard, 2005, p. 223]. Le candidat avait, toutefois, à son actif l'obtention d'un siège de député au sein du Conseil des Anciens, un mois avant sa nomination à la tête du Département.

¹¹⁵¹ L'un des premiers directeurs, REBWELL, ayant relevé le manque d'expérience de DELACROIX se serait exclamé: « C'est l'homme qu'il nous faut ! » Ayant fréquenté l'université de Strasbourg où il reçut un enseignement en droit public, REBWELL caressait l'espoir de diriger en sous-main l'action diplomatique, si l'on en croit l'historien Frédéric MASSON (*Ibid.*).

¹¹⁵² BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, pp. 348-349.

¹¹⁵³ *In* « DELACROIX », *Op. cit.*, p. 223.

483. Parallèlement aux divisions politiques traditionnelles – passées au nombre de quatre¹¹⁵⁴ – aux bureaux des consulats, du contentieux, des archives et des dépenses, on trouve ainsi un « secrétariat intime » et un « secrétariat général ». Le « secrétariat intime » gère la partie secrète des relations extérieures, l'enregistrement, les traductions, le chiffre et les analyses¹¹⁵⁵. Quant au « secrétariat général », il a en charge « la légalisation des pièces présentées au Département, de l'expédition des passeports, de la correspondance, du dépôt et du classement des lois et arrêtés du Directoire exécutif, des journaux, des rapports, etc., de leur envoi aux agents, des détails relatifs à tout ce qu s'imprime pour le service du Département et des fournitures de bureau. »¹¹⁵⁶ Cette répartition des tâches, pour le moins originale ne se maintiendra que jusqu'au germinal an IV (avril 1796), période à partir de laquelle les cinq employés du « secrétariat intime » sont réintégrés dans un secrétariat général¹¹⁵⁷ dans le cadre d'une réforme drastique imposée par le Directoire au ministre DELACROIX.

484. Parce qu'il n'a pas de compétences spécifiques en matière diplomatique, le ministre a fait le choix de s'entourer de nombreux collaborateurs. Trop au goût de la gouvernance. Ainsi, des soixante-seize commis prévus initialement par DELACROIX, on arrive à quatre-vingt quatorze en nivôse an IV (décembre 1795), quatre-vingt dix en germinal (avril 1796), quatre-vingt-sept en thermidor (juillet 1796)¹¹⁵⁸. Les reproches du Directoire semblent fondés au regard des dépenses engagées par ses rivales européennes : ainsi, la gestion française des relations extérieures est trois fois plus coûteuse qu'en Allemagne et presque six fois plus qu'en Espagne, en Angleterre, en Russie et en Prusse¹¹⁵⁹. DELACROIX se résout en vendémiaire an V (25 septembre 1796) à supprimer la division des consulats et répartit ses affaires dans les autres divisions politiques en fonction du pays où est situé chaque consulat. Le nombre des employés demeurant toujours trop élevé¹¹⁶⁰, DELACROIX adresse, le 29

¹¹⁵⁴ La première division est responsable des relations avec l'Allemagne, les villes hanséatiques, la Suède et le Danemark ; la deuxième gère la correspondance avec la Prusse, la Pologne, la Russie, la Turquie et les Barbaresques ; la troisième s'occupe des relations avec l'Italie, des Deux-Siciles, de l'Espagne, du Portugal et de la Suisse ; enfin, la quatrième division a en charge celles avec les Etats-Unis, l'Angleterre et la Hollande [*in* MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 363].

¹¹⁵⁵ *Ibid.*

¹¹⁵⁶ *Ibid.*

¹¹⁵⁷ On trouvera de précieuses indications sur la refonte du statut du personnel de ce secrétariat dans l'ouvrage précité de Frédéric MASSON (*Op. cit.*, pp. 364-369).

¹¹⁵⁸ *Op. cit.*, p. 378.

¹¹⁵⁹ Selon le rapport que l'un de ses membres, BARBE-MARBOIS, a présenté à la séance du Conseil des Anciens du 16 prairial an V (4 juin 1797), la République française a dépensé pour l'année en cours 6 104 255 livres 1 sou 8 deniers ; l'empire allemand, 2 150 000 livres ; le royaume d'Espagne, 1 650 000 livres ; 1 810 000 livres ; la Russie, 1 600 000 livres ; la Prusse, 1 450 000 livres, [*in* MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 385].

¹¹⁶⁰ On compte près de quatre-vingt quatre employés selon les chiffres avancés par Frédéric MASSON (*Op. cit.*, p. 387).

messidor an V (17 juillet 1797), au Directoire un projet de réforme particulièrement drastique dont l'actualité ne se dément :

« La nécessité où je me trouve, citoyen, de faire de grandes réformes dans le Département qui m'est confié, me force, pour le bien du service et de l'exactitude de la correspondance, d'exiger plus de travail de la part de ceux de mes coopérateurs qui sont conservés. Dans leurs bureaux respectifs, les chefs de division sont seuls à portée de veiller à ce que chacun des employés soit rendu à son poste à l'heure indiquée pour le travail. Le règlement de l'administration porte que les heures de bureau sont depuis neuf heures du matin jusqu'à quatre heures de l'après midi. Cet ordre est de rigueur, et les chefs de division sont chargés sous leur propre responsabilité de le faire observer exactement.

« S'il arrive qu'un employé se rende trois fois de suite à son bureau après dix heures, ou qu'il en sorte avant trois heures et demie, le chef sera tenu d'en avertir le ministre ; il en sera de même si un employé, excepté les jours de garde, s'absente deux fois de suite de son bureau. Il est un autre objet sur lequel le Directoire exécutif m'a chargé d'apporter la plus sérieuse attention : c'est d'empêcher qu'aucun des employés de mon Département ne dérobe une partie du temps qu'il doit tout entier à ses devoirs pour travailler à des journaux, ou fournir des articles aux journalistes ; il me sera impossible de conserver un employé qui prendrait sur lui de faire l'un ou l'autre (...). »¹¹⁶¹

485. Cette réforme permet d'abaisser le nombre des employés à vingt commis en même temps qu'elle renforce la centralisation de l'activité administrative du Département ainsi que l'autorité des chefs de bureau. Progressivement, l'esprit de corps renaît au sein de l'administration centrale. Cependant, la faiblesse politique dont souffre encore son responsable ministériel¹¹⁶² montre que le Directoire est encore loin d'avoir renoué avec le système diplomatique légué par VERGENNES. Qu'un ministre ambitieux vienne, et le Département retrouverait un rôle de premier plan sur la scène extérieure. Lorsqu'il est nommé à la tête des Affaires étrangères la veille même où fut adoptée la réforme du 29 messidor, Charles-Maurice TALLEYRAND-PERIGORD nourrit cet espoir. C'est d'ailleurs, sous son

¹¹⁶¹ Cette réforme en date du 29 messidor an V (17 juillet 1797) est attribuée à Charles DELACROIX même si la veille Charles-Maurice de TALLEYRAND-PERIGORD venait de lui succéder [reproduite in MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804, Op. cit.*, p. 385].

¹¹⁶² Si le ministre des Affaires étrangères est absent de la scène politique extérieure, il en va autrement des généraux. L'enchaînement de victoires diplomatiques permet, notamment, à certains d'accroître, outre leur prestige personnel, une influence déterminante sur le Directoire. On rapporte, à cet égard, que lors de la campagne d'Italie (1796-1797), l'influence du général en chef de l'armée d'Italie, Napoléon BONAPARTE était telle, qu'il parvint à s'arroger l'initiative et la conduite des négociations au grand dam du Directoire et de diplomates rompus aux affaires italiennes, tel François CACAULT [lire en ce sens BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 349 ; dans le même sens, lire in BOIS (J.-P.), « DELACROIX », *Op. cit.*, p. 223]. Le général impressionne par la rapidité et l'efficacité de ses « négociations » : c'est à lui que la France doit la signature de l'armistice de Cherasco avec la Sardaigne le 9 floréal (28 avril 1796) ; l'armistice de Plaisance, avec le duc de Parme le 20 floréal (28 avril 1796) ; l'armistice du 23 floréal, avec le duc de Modène (12 mai 1796) ; l'armistice de Brescia, avec le roi des Deux-Siciles le 17 prairial (5 juin 1796) ; l'armistice de Bologne, avec le Saint-Père le 5 messidor (28 juin 1796). De même, c'est le général corse qui signe la Convention de Bologne du 10 janvier 1797 avec la Toscane, le traité de paix de Tolentino avec le Pape (le 19 février 1797). De son côté, le général MOREAU signe à Bade l'armistice du 17 juillet 1796 avec le Wurtemberg ; l'armistice à Stuttgart, avec Bade le 25 juillet 1796, et avec la noblesse immédiate du cercle de Souabe le 27 juillet ; l'armistice du 7 août, à Wurtzbourg avec le cercle de Franconie ; l'armistice du 11 mai 1797, à Heidelberg, avec l'Autriche. Durant cette période faste aux diplomates-militaires, on ne compte aucune signature de traités à mettre au compte du ministre DELACROIX.

ministère que le monopole ministériel en matière de correspondance diplomatique a été restauré par l'arrêté précité du 22 messidor. Mais, le ministre a tôt fait de perdre ses illusions face devant un Directoire qui entend faire de la diplomatie son pré carré. Dix jours après l'adoption de l'arrêté, l'évêque d'AUTUN donne sa démission¹¹⁶³. Sa retraite des affaires ne dura que quatre mois, le temps que Napoléon BONAPARTE revienne de sa campagne égyptienne et ne le rappelle au Ministère après son coup d'État du 18 brumaire¹¹⁶⁴.

486. « Avec le Consulat, la période révolutionnaire est close »¹¹⁶⁵ et avec lui, est-on tenté d'ajouter, prend fin le déclin relatif de la fonction de ministre des Affaires étrangères. Les périodes de la Convention nationale et du Directoire resteront les périodes les plus sombres de son histoire¹¹⁶⁶. Cependant, dans le domaine spécifique relations extérieures, ce serait offrir une transcription parcellaire et par trop orientée que de leur conférer une portée essentiellement involutive. Bien avant que Napoléon BONAPARTE ne restaure juridiquement les usages diplomatiques de l'Ancien Régime et ne modernise leurs bases en

¹¹⁶³ Sa démission intervient le 2 thermidor an VII (20 juillet 1799) alors que son ami Napoléon BONAPARTE a été envoyé par le Directoire en Egypte pour y mener campagne. Subissant les attaques des factions jacobines au sein des Conseils ainsi que les reproches des directeurs, TALLEYRAND n'avait pas d'autre choix que de se retirer. Il ne s'agit, toutefois, que d'une retraite stratégique. Comme le souligne finement Georges COGORDAN, l'une des qualités de TALLEYRAND c'est qu'« il savait toujours se retirer à temps quand la maison menaçait ruine » (*Op. cit.*, p. 897). Il le prouva, une seconde fois, au moment de la dislocation de l'Empire, n'hésitant pas à trahir celui qui l'avait ramené sur le devant de la scène politique à partir du Consulat.

¹¹⁶⁴ Deux raisons principales justifient ce choix : outre le fait que TALLEYRAND eut très tôt la conscience de l'intérêt que pouvait présenter une alliance avec Napoléon BONAPARTE [Voir en Annexe I, la lettre que le ministre des Affaires étrangères lui adresse pour lui signifier sa première nomination à la tête des Affaires étrangères (texte 50)], le successeur de l'évêque d'AUTUN ne marqua guère son passage au Département par son efficacité et son autorité.

¹¹⁶⁵ COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 898.

¹¹⁶⁶ Il nous est difficile d'abonder dans le sens de la conclusion de Georges COGORDAN qui estime « faible (...) la trace que la révolution a laissée dans le département des Affaires étrangères » (*Op. cit.*, p. 898). Notre réserve se comprend par rapport aux vicissitudes que la fonction de ministre des Affaires étrangères a subies sous la Convention nationale. Pour une description plus exhaustive que celle que nous avons proposée de la situation chaotique des ministres sous la Convention nationale, on se reportera pour le LEBRUN-TONDU à l'analyse de Jean-Pierre BOIS [*in* « LEBRUN-TONDU », *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères (1589-2004)*, Sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAISSE, Fayard, 2005, p. 219 notamment] ; pour son successeur CHEMIN-DEFORGUES, à l'analyse de Jean-Pierre BOIS [*in* « CHEMIN-DEFORGUES », *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères (1589-2004)*, Sous la direction de Lucien BÉLY, Georges-Henri SOUTOU, Laurent THEIS, Maurice VAISSE, Fayard, 2005, p. 222]. De manière générale, à partir du ministère de LEBRUN et jusqu'à la fin de la Convention nationale le 26 août 1795, l'étiollement de l'autonomie d'action des ministres des Affaires étrangères est telle qu'ils perdent toute singularité statutaire. Il est, ainsi, remarquable que le *Dictionnaire des ministres des Affaires étrangères* publié sous la direction d'éminents historiens, n'a pas répertorié les ministères de Jean Marie GOUJON (5 avril 1794-8 avril 1794), Martial HERMAN (8 avril 1794-20 avril 1794), Philibert BUCHOT (20 avril 1794-3 nov. 1794), Bernard MANGOURIT DU CHAMP-DUGUET (3 nov. 1794-21 nov. 1794), André MIOT (21 nov. 1794 au 19 février 1795) et Jean-Victor COLCHEN (19 février 1795-3 nov. 1795). Cette valse des ministères des Affaires étrangères est un signe évident de l'emprise que la gouvernance révolutionnaire exerce sur la direction de ce département, au même titre que la suppression de la fonction de ministre des Affaires étrangères opérée en 1794. L'analyse de Georges COGORDAN présenterait, cependant, une certaine pertinence au regard de l'évolution de l'administration du Département. Comme il sera souligné dans les développements à venir, l'impact involutif observé au niveau de la fonction ministérielle est considérablement atténué au niveau des services en grande partie grâce à la survivance de rouages monarchiques. A l'échelle strictement administrative, ces reliquats seraient le gage, à la fois d'une continuité et d'une stabilité à long terme dans la gestion des Affaires étrangères.

faveur du pouvoir directionnel du ministre, un timide retour vers le passé monarchique est déjà perceptible dès la Convention thermidorienne. Cet infléchissement a un impact très relatif sur l'autonomie du ministre. Malgré tout, il constitue le point de départ d'une série de réformes administratives qui aboutiront, sous les régimes napoléoniens, à la consécration incontestée du monopole du Département sur l'ensemble des activités extérieures.

c. Les services spécialisés du Département : un legs monarchique précieux pour la diplomatie républicaine

487. A la fin de l'an II, l'état des relations diplomatiques de la France est au plus bas. Tant que la Révolution persiste à rejeter les pratiques de l'ancienne diplomatie, la France demeurait condamnée à l'isolement. C'est précisément à cette période que le Comité de Salut public redécouvre les bienfaits des Rois. En témoigne l'extrait de cet étonnant rapport transmis anonymement au Comité:

« Le département des Affaires étrangères sous l'ancienne monarchie, était le seul bien administré. Depuis Henri IV jusqu'au régent, les rois ou un premier ministre dirigeaient, lisaient et signaient de leur propre main les dépêches. Le ministre n'était qu'un scribe, un secrétaire d'État des volontés du maître. Ce maître était l'héritier de quelque principe de famille, de quelques axiomes, bases des vues ambitieuses de la maison de Bourbon, au préjudice des maisons rivales. Nos tyrans ne s'écartèrent jamais de ces axiomes et, forts de l'industrie nationale, ils parvinrent à donner à la France des degrés d'étendue qui en ont fait la puissance la plus terrible au dehors. Dans toutes nos guerres, une province nouvelle était la récompense de notre politique et de l'usage de nos forces (...). »¹¹⁶⁷

488. MIOT, alors Commissaire des Relations extérieures, se fait l'écho de cette prise de conscience. Dans un rapport qu'il adresse au Comité le 11 décembre 1794, il renoue avec la voie diplomatique tracée par les Rois bourbons. Il y précise son intention de conserver au volet extérieur de son administration, « la même organisation que sous l'Ancien Régime », étant entendu que « les mêmes postes seraient occupés, et les mêmes frais d'établissement (...) accordés qu'avant 1789 ». ¹¹⁶⁸ A sa suite, le Comité entreprend d'assouplir sa position à l'égard des monarchies européennes : il fait lever les scellés apposés sur les effets du compte de MERCY-ARGENTEAU, ambassadeur de l'Empereur autrichien en France le 4 nivôse (24 décembre 1794) ; sur les effets et propriétés du compte de Fernand NUNEZ, ancien ambassadeur d'Espagne, le 17 pluviôse (5 février 1795) ; sur les papiers du comte de SOUZA, ambassadeurs du Portugal, mort en avril 1793, etc.¹¹⁶⁹ Mais, qu'on ne s'y trompe pas. Dans l'optique de la Convention nationale, il n'est nullement question de rendre

¹¹⁶⁷ Cité in COGORDAN (G.), *Op. cit.*, p. 891.

¹¹⁶⁸ MASSON (F.), *Le département des Affaires étrangères pendant la Révolution 1787-1804*, *Op. cit.*, p. 347.

¹¹⁶⁹ *Ibid.*

hommage à l'œuvre monarchique dans l'optique de la Convention. Il s'agit de puiser dans l'héritage de la France les ressorts indispensables au déploiement de l'idéologie révolutionnaire. Cette conception pragmatique des relations extérieures va justifier la consolidation de legs institutionnels hérités de l'Ancien Régime. Le plus important de ces reliquats – et surtout, le plus convoité des ministères – demeure l'institution des consulats.

489. C'est en effet, à un décret de la Convention nationale en date du 14 février 1793¹¹⁷⁰ que l'on doit le rattachement des Consuls au ministère des Relations extérieures. Mais, comme semble l'indiquer le caractère laconique de la formule qui consacre cette réforme¹¹⁷¹, le décret se limite à l'énoncé d'un principe général¹¹⁷². Même si une circulaire en date du 25 du même mois invite les consuls à se mettre en rapport avec leur nouveau responsable ministériel, ils continuent à dépendre de l'autorité du ministre de la Marine, notamment, pour « les paiements à faire concernant le service de la Marine »¹¹⁷³. On a interprété cette mesure comme une volonté de marquer « la part croissante prise par les relations commerciales dans notre politique extérieure » mais surtout, d'« achev[er] en même temps l'évolution qui, depuis l'origine, avait tendu à concentrer dans un même département ministériel, toutes les affaires de l'étranger »¹¹⁷⁴. La Convention y voit un moyen de consolider à long terme ses échanges avec l'extérieur. C'est, en ce sens, que l'on doit interpréter le décret-loi du 30 mars 1795 (10 germinal an III) qui institue l'« Ecole des Langues Orientales Vivantes ». Elle est complémentaire du décret 14 février 1793 en tant qu'elle fournit aux Consulats ses plus précieux outils.

490. L'« Ecole des Langues Orientales » est l'héritière de l'« Ecole des Jeunes de Langues » instituée par un arrêté du Conseil du Commerce adopté le 18 novembre 1669 à

¹¹⁷⁰ Un doute sur la date de cette réforme est soulevé dans le *Recueil* de Jean-Baptiste DUVERGIER (*Op. cit.*, p. 151). Inséré entre deux documents en date du 14 février, le décret qui la consacre en son point 13, est daté du « 15 février ». « Relatif à l'organisation du ministère de la Marine » il semble être suivi d'un décret complémentaire, en date du 14 février 1793, « qui augmente le nombre, et fixe les appointements des chefs, sous-chefs, sous-contrôleurs et commis de l'administration civile de la marine dans les ports ». La logique temporelle suppose que le régime général précède ou soit, à tout le moins concomitant, à la réglementation spécifique. L'ordre chronologique transparaît, d'ailleurs, dans la disposition formelle des deux décrets.

¹¹⁷¹ « Art. 13. Le bureau des consulats fera partie du ministère des Affaires étrangères » (*Ibid.*).

¹¹⁷² Nous avons pu apprécier déjà les raisons du flou que draine la question du rattachement statutaire des consuls, institution convoitée à l'époque les Affaires étrangères et la Marine. Il faudra attendre le régime napoléonien pour que les consulats relèvent exclusivement du Département.

¹¹⁷³ Voir Décret du 19 février 1793 [*in* DUVERGIER (J.-B.), *Recueil, Op. cit.*, p. 157]. Il faut attendre une ordonnance du 26 avril 1845 pour que le passage du cadre des secrétaires dans celui des consuls soit autorisé et, un décret du 10 juillet 1880 (*in Bull. des lois*, 2^e semestre 1880, n^o 20, p. 213) pour l'institution d'un concours unique donnant indifféremment accès aux postes diplomatiques et aux postes consulaires [Lire en ce sens OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, pp. 496-497 ; p. 503].

¹¹⁷⁴ *Op. cit.*, p. 496.

l'initiative de COLBERT¹¹⁷⁵. Le ministre de Louis XIV avait pour ambition d'accroître l'influence de la France en Orient par l'entremise des consuls français installés au Levant assistés de leurs interprètes, connus dans cette partie du monde sous le nom de *drogmans*. L'« Ecole des Jeunes » était alors une pépinière de premier choix. En application du décret de 1669, l'institution accueillait tous les trois ans six enfants âgés de 9 à 10 ans, à Constantinople chez les Capucins de Péra¹¹⁷⁶. Moyennant le paiement par la Chambre de Commerce de Marseille d'une indemnité de 300 livres par élèves, les religieux leur enseignèrent, dans un premier temps, le turc. On compléta leur formation, en 1721, avec l'apprentissage de l'arabe et du grec ancien puis du persan, en 1763¹¹⁷⁷. A cette date, l'Ecole fut rattachée au Collège Louis Le Grand et placée sous l'autorité directe du ministre des Affaires étrangères. Il avait, ainsi, l'assurance que les maîtres qui y dispensaient les enseignements demeuraient à sa disposition¹¹⁷⁸. L'importance stratégique de ce personnel est clairement établie par une ordonnance du 3 mars 1781: « c'est de leur intelligence, de leur courage, de la fidélité de leurs rapports et de leurs traductions que dépend presque toujours le succès des affaires ; ce n'est que d'après leurs comptes rendus que les officiers du roi peuvent prendre un parti ; la manière dont ils présentent les affaires en détermine ordinairement les suites »¹¹⁷⁹. De fait, le souci constant des révolutionnaires de disposer d'un réseau d'informations diversifié et réactif¹¹⁸⁰ a, sans doute, justifié la reprise de cette école par le décret-loi de 1795.

491. Sous la Convention nationale, l'« Ecole des Langues Orientales » renaît sous la dénomination d'« Ecole des Langues Orientales ». Elle est, alors, transférée dans l'enceinte de la Bibliothèque nationale. A cette occasion, le ministre des Affaires étrangères cède sa direction à son homologue de l'Intérieur. Il conserve, toutefois, l'opportunité d'admettre les élèves dans la carrière de drogmanat, à l'issue de leur formation. Le fait que la nomination et le renvoi des élèves et des maîtres soient laissés à son entière discrétion, lui permet d'exercer une « surveillance absolue » sur le fonctionnement de l'institution¹¹⁸¹. En réalité, les considérations politiques ont souvent déterminé le choix du ministre tant dans la sélection des lauréats que dans le recrutement du personnel. S'agissant, ainsi, des élèves, il ne faut pas s'étonner de retrouver parmi les « Jeunes de langue » promus pour la première fois par

¹¹⁷⁵ Il semble qu'en 1795, l'Ecole des Jeunes de Langues n'accueillait plus, en tout et pour tout, qu'un seul élève et un domestique [in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 351].

¹¹⁷⁶ DENY (J.), « L'Ecole Nationale des Langues Orientales Vivantes », in *Cent cinquantième de l'Ecole des Langues Orientales*, Imprimerie Nationale, Paris, 1948, pp. 1-2.

¹¹⁷⁷ DEBOUT (M.), « La Bibliothèque de l'Ecole des Langues Orientales », *Bull. Bibl. France*, Tome 27, n°8, 1982, pp. 479-480.

¹¹⁷⁸ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 350.

¹¹⁷⁹ Citée in BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 350.

¹¹⁸⁰ Voir *supra*, la pratique de Théophile BACHER.

¹¹⁸¹ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 350.

TALLEYRAND, en février 1797, « trois fils de représentants du peuple – BRIVAL, AUGUIS et TREIHLARD – [les] fils d'un ancien agent de renseignement – les frères NERCIAT – [le] fils de l'ancien ministre LEBRUN, et [le] petit-fils d'un ancien interprète – CARDONNE »¹¹⁸². Quant au personnel, le ministre a, d'abord, recruté comme « instituteur », SIMON, ancien avocat et chargé du bureau du Chiffre du Comité de Salut public. Il lui a adjoint, ensuite, un « sous-instituteur » en la personne d'ORTIS, ex-missionnaire devant le Levant et aumônier de l'ambassadeur de France à Constantinople¹¹⁸³. L'équipe pédagogique s'est étoffée, par la suite, de professeurs d'arabe, de persan et de turc, en sus des missions qu'ils accomplissent déjà pour le compte du ministre des Affaires étrangères au sein de l'administration centrale¹¹⁸⁴ ou sur la scène extérieure¹¹⁸⁵. La réputation grandissante des générations d'orientalistes que l'école a formées va la rendre particulièrement attractive, de sorte que sous l'Empire, le nombre d'élèves est multiplié par dix-huit¹¹⁸⁶. Preuve est faite pour certains observateurs, que en dépit de la démesure que l'on prête traditionnellement à l'action diplomatique de la Convention nationale, cette dernière a fait montre « en matière de pédagogie diplomatique » d'un « esprit de clairvoyance et [d']une largeur de vue »¹¹⁸⁷. Sur ce point, elle a ouvert la voie à la politique de rationalisation que les régimes napoléoniens vont développer en vue de consolider l'assise administrative du ministre des Affaires étrangères.

¹¹⁸² *Ibid.*

¹¹⁸³ *Ibid.*

¹¹⁸⁴ Parallèlement à son activité d'enseignement, SILVESTRE DE SACY a occupé le poste de secrétaire-interprète des Affaires étrangères le 1^{er} fructidor an XIII (19 août 1805). En cette qualité, il a traduit en arabe les bulletins de l'armée française ainsi que les documents de propagande employés par l'empereur BONAPARTE, pour détourner à son profit, le fanatisme des Musulmans [OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, p. 497].

¹¹⁸⁵ Au moment où il est recruté pour enseigner à l'École des Langues Orientales, VENTURE est déjà secrétaire-interprète du ministre des Affaires étrangères. C'est en cette qualité qu'il est détaché auprès de l'État-Major de l'expédition d'Égypte qui lui sera funeste [OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères (2) », *Op. cit.*, p. 497].

¹¹⁸⁶ BAILLOU (J.), *Les Affaires étrangères et le Corps diplomatique français*, Tome I, *Op. cit.*, p. 350.

¹¹⁸⁷ OUTREY (A.), « Histoire et principes de l'administration des Affaires étrangères (II) », *Op. cit.*, p. 497.