

Les relations extérieures, « domaine réservé » du pouvoir exécutif ?

VIRGINIE MARTIN

Les récentes interventions militaires de la France en Lybie, au Mali et en Centrafrique ont une nouvelle fois prouvé que, dans le champ des relations extérieures, l'Exécutif dispose de pouvoirs quasi-régaliens. La haute main du chef de l'État sur la politique étrangère a pu être interprétée comme un symptôme patent de la présidentialisation accrue du régime de la V^e République. En réalité, ce monopole de la conduite des armées et de la diplomatie qui incombe à l'Exécutif ne date pas de la constitution de 1958 : il est autant un legs monarchique qu'une tradition républicaine. Toutes les constitutions républicaines se sont en effet accordées, encore qu'à des degrés divers, pour confier à l'Exécutif ces attributions diplomatiques et militaires – au point que les relations extérieures constituent bel et bien une sorte de « domaine réservé » du pouvoir exécutif. Or, avant de devenir une tradition républicaine, cette prérogative extérieure de l'Exécutif est paradoxalement un héritage révolutionnaire.

Paradoxalement, dans la mesure où il est communément admis que la Révolution aurait affaibli et même avili l'Exécutif, pour mieux consacrer la souveraineté législative. En conséquence, les historiens comme les juristes ont longtemps lié l'agonie des relations extérieures sous la Révolution à l'atonie du pouvoir exécutif : après avoir été dangereusement entamées sous la monarchie constitutionnelle, les attributions ministérielles auraient en effet été progressivement confisquées par les députés au moyen de leurs comités¹. En cela, les relations extérieures n'auraient donc pas échappé à ce « vampirisme législatif », dont l'affaiblissement progressif des pouvoirs du roi entre 1790 et 1792 aurait été le prologue, et l'omnipotence du Comité de salut public entre 1793 et 1795, l'épilogue. Vacillant sous la monarchie constitutionnelle, inexistant sous la République, le pouvoir exécutif aurait donc été entièrement digéré par le pouvoir législatif, qui se serait adjugé, à son détriment, la définition et la conduite de la politique extérieure².

À l'encontre de cette thèse, il s'agira ici de montrer que tant sur le plan de la théorie constitutionnelle que sur le plan de la pratique politique, la Révolution n'a jamais opéré ce transfert des compétences extérieures de l'Exécutif vers le Législatif. S'il est certain qu'à partir de 1789, les relations extérieures sont sorties du huis-clos du Secrec du Roi, elles n'ont pas pour autant investi l'enceinte parlementaire. En effet, les députés non seulement ont renoncé à faire des relations extérieures un véritable sujet du débat parlementaire, mais ils se sont également refusés à en faire un objet de lois. Il n'est donc pas étonnant qu'au printemps 1792, le député Brissot constate que, dans le domaine des relations extérieures, « il n'y a point de loi à suivre », sinon celle de « l'intérêt national »³. Par là, il signifie que les relations extérieures constituent le seul champ du politique dans lequel l'Exécutif n'a pas à exécuter, puisqu'en la matière, il n'existe pas de lois à proprement parler. Dans ce domaine, l'Exécutif dispose en effet d'un réel pouvoir de décision, qui en fait donc un peu plus qu'un simple pouvoir exécutant. C'est en effet ce droit d'initiative qui lui a été reconnu dans le champ des relations extérieures qui a participé à l'émergence de ce que Michel Troper considère comme l'ébauche d'une « fonction gouvernementale »⁴.

Il convient donc d'analyser en quoi, sous la Révolution, les relations extérieures ont constitué un domaine réservé, mais non exclusif, de l'Exécutif : entre 1790 et 1793, les pouvoirs qui lui ont été dévolus en droit ont été largement contestés dans les faits par l'Assemblée ; et entre 1793 et 1795, ce conflit institutionnel ne s'est pas résolu au détriment unilatéral de l'Exécutif, mais au bénéfice d'une collaboration très étroite

entre le pouvoir exécutif et un organe législatif d'exception : le Comité de salut public.

1. *Les relations extérieures : domaine réservé mais contesté du pouvoir exécutif (1790-1793)*

Que la politique extérieure constitue une prérogative constitutionnelle de l'Exécutif ne fait aucun doute : qu'il s'agisse de la constitution de 1791, ou de celles de l'an I et de l'an III, c'est à l'Exécutif qu'incombe le monopole de la diplomatie – c'est-à-dire le droit exclusif de nommer et de révoquer les agents à l'étranger, d'entretenir la correspondance diplomatique, de conduire les négociations et de signer les traités⁵. En cela, la politique extérieure est un produit des décisions de l'Exécutif, bien plus que des lois de l'Assemblée : ce qui la définit, ce n'est pas la volonté législative, mais l'expertise ministérielle.

1.1. *Un domaine réservé constitutionnellement au pouvoir exécutif en raison de l'impératif du secret diplomatique*

Dans le champ de la politique extérieure, les députés ont en effet reconnu à l'Exécutif ce qu'ils lui refuseront dans tous les autres domaines : le droit de décider seul. Cette concession de taille a d'autant plus lieu de surprendre que l'on sait la défiance structurelle des députés à l'encontre du pouvoir exécutif – un pouvoir qui est d'abord suspect de trahison, (lorsqu'il est encore monopolisé par le roi), d'incapacité ensuite (lorsqu'il est dévolu au Conseil exécutif

provisoire qui est créé à partir d'août 1792 en lieu et place du Conseil du roi). Or, sous la monarchie constitutionnelle, la tentative de fuite du roi stoppée net à Varennes n'hypothèque en rien les prérogatives diplomatiques et militaires qui lui avaient été concédées dès le décret du 22 mai 1790. De même, sous la République, les faillites manifestes du Conseil exécutif dans la conduite de la guerre et de la diplomatie n'entament pas les pouvoirs qui lui furent délégués en matière de relations extérieures par le décret du 15 août 1792⁶. Enfin, c'est à un autre organe collégial de l'Exécutif, le Directoire, que la constitution de l'an III confie l'intégralité des attributions extérieures.

Si une telle concession ne subit donc aucune entorse constitutionnelle sous la Révolution, c'est en raison d'un impératif structurel : la nécessaire sauvegarde du secret diplomatique. Car si la force de la politique intérieure dépend de la publicité de la loi, l'efficacité de la politique extérieure tient, à l'inverse, au secret de sa définition. C'est en effet l'essence foncièrement secrète des relations extérieures qui en ont fait un attribut quasiment naturel de l'Exécutif et un objet foncièrement rétif à la loi. Si les relations extérieures sont donc un domaine réservé du pouvoir exécutif, c'est finalement par défaut, dans la mesure où elles ne peuvent être débattues publiquement par les députés dans l'enceinte parlementaire, sous peine de compromettre la sûreté de l'État. À ce titre, le secret diplomatique a constitué un véritable défi à l'idéal de « transparence » dont les députés ont pourtant fait le socle de la régénération politique⁷. Mais il a aussi constitué l'un des principaux leviers d'émancipation du pouvoir exécutif face à la tutelle législative.

C'est en effet ce droit au secret dont l'Exécutif dispose constitutionnellement dans le champ des relations extérieures qui lui confère politiquement un réel pouvoir de dissimulation. Or, c'est bel et bien ce pouvoir de dissimulation qui n'a cessé d'alimenter la suspicion constante et les conflits récurrents entre les deux pouvoirs. Sous la monarchie constitutionnelle comme sous la République, ce n'est donc pas le principe de ce monopole extérieur de l'Exécutif qui pose problème : ce sont les modalités du contrôle parlementaire sur l'action extérieure de l'Exécutif, qui apparaît d'autant plus suspecte qu'elle bénéficie de l'opacité de ce secret. Faute de pouvoir la dissiper par l'arme de la loi, les députés ont donc cherché à l'éclairer par le moyen de leurs Comités.

1.2. *Un domaine contesté politiquement à l'Exécutif par les Comités législatifs*

En effet, s'il n'y eut que très peu de voix au sein de l'Assemblée pour remettre en cause le monopole diplomatique de l'Exécutif, nombreux furent cependant les députés à dénoncer les risques inhérents au secret diplomatique. Ainsi, dès le 17 mai 1790, Pétition rappelle aux Constituants que « c'est dans les relations extérieures surtout que le pouvoir exécutif a le plus de moyens secrets pour dominer »⁸; un an plus tard, le 19 avril 1791, Robespierre stigmatise autant l'Exécutif pour ses silences suspects que pour son inertie coupable dans la défense des intérêts nationaux⁹; enfin, le 10 mars 1792, c'est au tour de Brissot de mettre en garde les Législateurs contre les agissements du ministre des Affaires Étrangères qui, se-

lon lui, « a vingt manières pour soustraire sa véritable marche aux regards de ses surveillants » et qui, surtout, « peut, par sa nature, attirer sur un État les plus grands périls », puisqu'il a le pouvoir d'envenimer les relations diplomatiques¹⁰. En cela, les députés dénoncent explicitement la possibilité pour l'Exécutif d'œuvrer, en coulisse et avec la complicité des puissances étrangères, à la préparation d'une guerre contre la France révolutionnaire. Ce faisant, c'est le blanc-seing délivré à l'Exécutif en matière de relations extérieures par le décret du 22 mai 1790 qu'ils remettent implicitement en cause.

En effet, si ce décret fait de la déclaration de guerre une compétence *a priori* partagée entre l'Exécutif et le Législatif, il n'en reste pas moins qu'il confère au roi l'initiative de la guerre : la guerre ne peut être discutée par l'Assemblée que sur notification du roi et elle ne peut être initiée qu'à l'issue d'un décret adopté sur proposition du roi¹¹. Ainsi, non seulement l'Assemblée abdique donc tout contrôle, en amont, sur la diplomatie, mais elle ne se donne finalement que le droit, en aval, de censurer l'Exécutif en cas de déclarations d'hostilités abusives, c'est-à-dire en cas d'hostilités qui ne répondraient pas aux critères de la « guerre juste » – ce qui recouvre, selon les préceptes du droit des gens, trois types de guerres : les guerres défensives (qui sont destinées à repousser une invasion étrangère), les guerres préventives (qui permettent d'anticiper et de juguler une menace latente de guerre) et les guerres de représailles (qui visent à réparer un tort ou à récupérer un bien).

Dans les faits, l'Assemblée ne peut pourtant pas exercer convenablement ce « droit de censure ». Elle ne peut en effet juger du

bien-fondé d'une guerre préconisée par le roi qu'en fonction de ce que l'Exécutif lui en dit pour la justifier. La décision de l'Assemblée est donc entièrement tributaire des informations que lui communique l'Exécutif mais qu'il peut toujours sélectionner et déformer à sa guise pour présenter une guerre « illégitime » comme une guerre « juste ». Or, les députés n'ont aucun moyen de vérifier la véracité de ces informations ministérielles puisqu'ils n'ont aucun droit de regard sur les renseignements dont il dispose et sur les négociations qu'il mène, qui sont tous deux couverts du sceau du secret. Et même si l'Assemblée estime que les préparatifs militaires ordonnés par l'Exécutif sont injustifiés et qu'elle lui intime l'ordre de négocier le retour à l'état de paix qu'il aurait compromis, il n'en reste pas moins que l'Exécutif demeure seul maître de ces négociations, et qu'il a encore toute la liberté de les faire échouer. En conséquence, comme l'a justement souligné Guillaume Glénard, c'est bel et bien l'autonomie qui constitue la « substance même de la fonction exécutive extérieure »¹².

C'est donc pour borner cette autonomie que les députés vont finalement consentir à se doter d'un Comité diplomatique¹³. Créé sous la Constituante (le 29 juillet 1790), et reconduit sous la Législative et la Convention (les 14 octobre 1791 et 2 octobre 1792), ce Comité diplomatique a été chargé d'informer les députés de la teneur exacte de la menace extérieure afin de les mettre à même d'y répondre par des lois adéquates. Cela supposait donc, de sa part, d'entretenir un dialogue étroit avec le seul organe qui disposait du « pouvoir d'appréciation »¹⁴ de cette menace puisqu'il était légalement le seul détenteur des informations sur l'étranger : le ministère des Affaires Étrangères. À partir



Nicolas Grosse, "L'entrevue d'Erfurt, 27 septembre - 14 octobre 1808 : Napoléon I^{er} recevant le baron Vincent, diplomate autrichien et envoyé de l'empereur d'Autriche"

de l'automne 1791, c'est donc sur le front du renseignement diplomatique qu'un véritable bras de fer s'engage entre le Comité et le ministère, qui aboutit à la loi du 2 janvier 1792 ordonnant à l'Exécutif de communiquer à l'Assemblée toutes les informations qui intéressent la sûreté de l'État¹⁵.

Comment contraindre l'Exécutif à communiquer ces informations frappées du sceau du secret diplomatique, alors même qu'il bénéficie dans le domaine des relations extérieures d'un véritable monopole et d'une entière autonomie ? En recourant au seul moyen légal dont les députés disposent pour briser la « loi du silence » qu'observe l'Exécutif en matière diplomatique : la mise en accusation du ministre des Affaires Étrangères. Car ce n'est qu'en levant l'impunité ministérielle qu'il est possible de lever le secret diplomatique. En effet, non seulement les décrets d'accusation contre les ministres sont soustraits au veto

royal, mais ils autorisent l'Assemblée à examiner la documentation ministérielle – en l'occurrence la correspondance diplomatique, qui constitue la seule preuve tangible pour confondre le ministre des Affaires Étrangères. Pour ce faire, il leur faut donc rendre le ministre responsable de ce qu'il tait autant que de ce qu'il dit – ce que la loi sur la responsabilité ministérielle du 22 février 1792 autorise¹⁶, puisqu'elle donne aux députés le droit de poursuivre les ministres pour leurs crimes avérés comme pour leurs « délits négatifs », parmi lesquels figure la rétention d'informations relatives à la sécurité nationale¹⁷. En inculquant les deux ministres Armand-Louis de Montmorin et Claude-Antoine de Valdec Delessart, les députés n'ont donc jamais cherché à s'emparer des prérogatives diplomatiques de l'Exécutif : ils n'ont voulu que lui ôter les moyens de profiter de son autonomie et de prétexter du secret pour nuire aux intérêts

de l'État. Car si le secret a été admis comme partie intégrante des fonctions extérieures de l'Exécutif, il ne devait cependant pas devenir un moyen pour l'Exécutif de mener une politique secrète, en somme de fomenter des complots à l'insu de l'Assemblée¹⁸.

Avec l'avènement de la République, ce nécessaire contrôle parlementaire sur l'action diplomatique de l'Exécutif ne disparaît pas pour autant. En dépit de la réconciliation théorique entre les pouvoirs législatif et exécutif, permise par la chute de la monarchie, le Comité diplomatique se voit investi des mêmes fonctions de surveillance que celles qui avaient été dévolues à ses prédécesseurs¹⁹. En effet, si la duplicité de l'Exécutif n'est désormais plus à craindre puisque les ministres sont dorénavant élus par les députés et non plus nommés par le roi, ce sont les mauvais usages qu'il fait de ses attributions militaires et diplomatiques qui posent problème. En effet, durant les premiers mois de la République, la politique extérieure menée par le Conseil exécutif se signale à la fois par des expérimentations belliqueuses particulièrement douteuses et par l'évacuation presque systématique des solutions diplomatiques. Cette double impasse, diplomatique et militaire, ne doit pas seulement être imputée aux impérities ministérielles. Elle s'explique aussi par l'impuissance de la Convention à imposer sa surveillance sur le Conseil exécutif. En effet, non plus que le Comité diplomatique, le Comité de défense générale ne parvient à exercer sur lui la moindre forme de contrôle, encore moins de censure – ni sur les arrêtés qu'il adopte, ni sur les opérations militaires et diplomatiques qu'il conduit, ni sur les informations qu'il monopolise. C'est donc l'indépendance sans contrôle de l'Exécutif qui explique à la fois

la dérive conquérante de l'automne 1792 et les défaites militaires de l'hiver 1793²⁰. Jusqu'au printemps 1793, les relations extérieures ont donc souffert d'un déficit de définition et de direction qui procède en fait d'un défaut de centralisation. Louis XVI décapité, la diplomatie n'a en fait retrouvé aucune tête – à l'image de cet Exécutif col-légial, hydre à plusieurs têtes ou « monstre acéphale »²¹, que les Conventionnels installent sur le trône vide du roi.

C'est la nécessité de remédier à cette anarchie décisionnelle qui justifie les pouvoirs d'exception progressivement dévolus au Comité de salut public à partir du 6 avril 1793. L'examen de la place et du rôle des relations extérieures dans le processus de « centralité législative » qui caractérise l'établissement par étapes du gouvernement révolutionnaire, permet de comprendre en quoi la politique extérieure n'est pas devenue un domaine confisqué par le Comité de salut public après avoir été un domaine réservé de l'Exécutif. Entre 1793 et 1795, la politique extérieure ne saurait être considérée comme un monopole législatif, que se serait adjugé, au détriment du ministère, le Comité de Salut public, mais bien plutôt comme une compétence partagée entre cet organe législatif d'exception et les instances de l'Exécutif.

2. *Les relations extérieures : domaine partagé et non confisqué par le Comité de salut public (1793-1795)*

Il est pourtant communément admis qu'à partir du printemps 1793, les relations extérieures seraient progressivement passées des mains du Conseil exécutif provisoire

à celles du Comité de salut public²², au point de réduire les différents ministres des Affaires Étrangères à de simples « automates sans pouvoir »²³. À s'en tenir à la lettre du décret du 6 avril 1793 qui définit les attributions du Comité de salut public, il est tentant de souscrire à cette thèse. Ce Comité reçoit en effet la double mission de diriger et de contrôler l'action du Conseil exécutif provisoire, par le biais de deux moyens inédits : par la censure qu'il exerce sur ses arrêtés (article 2), et par les directives qu'il est habilité à lui transmettre en matière de sûreté nationale (article 3)²⁴. Le décret du 7 avril 1793 précise davantage ces compétences extérieures puisqu'il charge le Comité de salut public de « faire concourir en même temps les plans de campagne et de négociations »²⁵ – ce qui équivaut à lui confier le monopole de la décision diplomatique et militaire au détriment de l'Exécutif.

Cependant, lorsque l'on envisage la pratique institutionnelle, ce monopole apparaît beaucoup moins évident que ce que la lettre même de ces deux décrets pourrait laisser supposer. On aurait tort en effet d'interpréter cette surveillance accrue et cette tutelle renforcée comme la preuve d'un assujettissement absolu de l'Exécutif au Comité de salut public. L'élargissement des prérogatives extérieures du Comité de salut public vise moins à dépouiller l'Exécutif de tout pouvoir qu'à lui donner une marche plus sûre (parce que mieux contrôlée) et plus ferme (parce que mieux dirigée). Il ne s'agit alors nullement de remettre en cause le principe de la séparation des pouvoirs, en faisant du Comité de salut public un substitut du Conseil exécutif provisoire, mais de se doter des moyens d'exercer un contrôle parlementaire plus efficient sur

l'Exécutif. C'est ce que le député Bréard exprime clairement pour justifier l'établissement de cet organe d'exception :

Il faut absolument, comme Isnard l'a dit, non pas s'emparer totalement du pouvoir exécutif, mais il faut investir quelques membres de la Convention du pouvoir et de la confiance nécessaires pour surveiller les travaux du Conseil exécutif et il faut que ce Comité ait le droit d'arrêter les ordres qu'aura donnés le pouvoir exécutif, s'il les croit préjudiciables aux intérêts de la République ; en un mot, c'est un comité de surveillance nationale dont je demande l'établissement²⁶.

2.1. *L'Exécutif « dirigé » par le Comité de salut public (avril 1793-juillet 1794) ?*

Concrètement, cette surveillance s'opère de deux manières. Le Comité de salut public oblige d'abord l'Exécutif à lui rendre compte quotidiennement de ses décisions, c'est-à-dire des décrets qu'il a le devoir d'exécuter ainsi que des initiatives qu'il a encore le droit de prendre. En conséquence de l'article 2 du décret du 6 avril, le Comité arrête, dès le 13 avril, que « chaque ministre lui fournira tous les jours un état sommaire de la situation de son département, des changements qui s'y opèrent, des nouvelles qu'il aura reçues, des mesures d'exécutions qu'il aura prises et des ordres qu'il aura donnés »²⁷. Le contrôle du Comité de salut public s'exerce donc à la fois en amont et en aval de l'action exécutive : en amont, le Comité fixe des directives générales au Conseil exécutif, que celui-ci est chargé d'adapter et de traduire sous la forme d'arrêtés ; en aval, le Comité vérifie et, parfois, censure la teneur même de ces arrêtés lorsque ceux-ci contreviennent à ses directives générales. Si la définition

de la politique extérieure incombe donc au Comité, sa conduite demeure encore du seul ressort de l'Exécutif.

Par ailleurs, l'Exécutif n'est pas seulement tenu de rendre compte au Comité de salut public des arrêtés qu'il adopte mais également des informations dont il dispose. En effet, à partir du printemps 1793, le ministre des Affaires Étrangères est tenu de livrer régulièrement deux types de rapports au Comité de salut public : premièrement, des exposés sur la situation diplomatique de la République avec les différents pays européens ; deuxièmement, des bulletins de synthèses des informations reçues par le ministère qu'il produit sous deux formes : soit en compilant des citations extraites des dépêches diplomatiques, soit en résumant les principaux sujets traités dans ces mêmes dépêches. Ce processus de sélection des informations « dignes » d'être transmises au Comité diplomatique, de façon littérale ou résumée, est clairement lisible en marge des dépêches diplomatiques conservées aux archives du Ministère des Affaires Étrangères – à travers les mentions « envoyé copie au Comité de salut public » ou « extraire pour le Comité de salut public ». De même, ces bulletins produits par le ministère à l'attention du Comité de salut public sont presque toujours annotés de la main de l'un de ses membres – ce qui prouve que c'est désormais le renseignement diplomatique, produit par les agents en poste à l'étranger et synthétisé par les commis du ministère, qui forme la matière première des délibérations du Comité de salut public, autrement dit, le matériau à partir duquel il fabrique sa politique extérieure²⁸.

Ce système inédit de communication entre les deux organes, législatif et exécutif, n'ôte donc pas à l'Exécutif la haute main sur

la correspondance diplomatique. On peut même affirmer que ce dialogue restauré entre le ministère et le Comité a permis de réinvestir le ministère des Affaires Étrangères de l'influence qu'il avait perdue depuis l'été 1792 dans la définition de la politique extérieure et, en cela, de restituer aux questions diplomatiques le poids qu'elles n'avaient jamais eu dans les délibérations du Conseil exécutif provisoire.

En effet, les modalités de communications entre les deux organes ne se font pas à sens unique, dans un sens hiérarchique, qui placerait l'Exécutif en position strictement subalterne par rapport au Comité de salut public. Si l'Exécutif se doit d'appliquer les orientations générales définies par les arrêtés du Comité de salut public, il n'en reste pas moins que ces orientations ont été produites par le Comité en fonction des mémoires qu'il a commandés ou qui lui ont été spontanément remis par le ministère. Certes, c'est désormais au Comité de salut public qu'il incombe de fixer les grandes lignes de la politique extérieure, mais il le fait encore en fonction de l'expertise qu'il réclame de l'Exécutif. En cela, le Comité de salut public ne joue pas seulement un rôle d'orientation et de censure : il joue aussi un rôle décisif d'impulsion du travail ministériel. Quant à l'Exécutif, il ne perd ni son pouvoir d'initiative, ni son pouvoir d'appréciation, puisqu'il lui appartient de sélectionner les informations et de déterminer les questions qui requièrent du Comité de salut public des décisions : l'Exécutif est, certes, dirigé par le Comité, mais il exige aussi du Comité d'être dirigé. Et il ne subit pas tant sa politique qu'il ne l'oriente, en fonction des avis qu'il lui soumet régulièrement. La subordination théorique de l'Exécutif au Comité de salut public, si

manifeste dans les décrets qui délimitent leurs pouvoirs respectifs, cache donc, en pratique, une collaboration étroite entre les deux organes, qui s'est traduite par une consultation constante et réciproque et qui a abouti à une meilleure définition de la politique extérieure. Car c'est bien parce que cette politique était désormais concertée qu'elle est devenue plus cohérente. C'est donc l'efficacité du contrôle parlementaire sur l'action exécutive qui a autorisé l'effectivité de cette concertation inédite entre les pouvoirs législatif et exécutif en matière diplomatique.

À cet égard, si la concentration toujours plus poussée des pouvoirs entre les mains du Comité de salut public sous le gouvernement révolutionnaire lui permet d'accentuer ce contrôle²⁹, il ne compromet pas pour autant ce dialogue. La collaboration entre les deux organes sort même plutôt renforcée qu'amoindrie de cette centralisation législative accrue qui est légalisée par les deux décrets du 14 frimaire et du 12 germinal an II.

Certes, le décret du 14 frimaire an II (4 décembre 1793), qu'Alphonse Aulard considère comme la véritable « constitution du gouvernement révolutionnaire »³⁰, étend considérablement les prérogatives extérieures du Comité de salut public : celui-ci est désormais « chargé des opérations majeures en diplomatie » et habilité à « traiter directement ce qui dépend de ces mêmes opérations »³¹. Cependant, ce décret ne procède pas tant d'une volonté d'annihiler le pouvoir exécutif que de la nécessité de le surveiller toujours plus étroitement pour parvenir à mieux le diriger encore³². En conséquence de ce décret, le ministre fournit ainsi tous les dix jours au Comité de salut public des « résumés »

des opérations de chacune des divisions de son ministère³³ – ce qui ne fait que systématiser une pratique expérimentée dès le printemps 1793.

Quant au décret du 12 germinal an II (1^{er} avril 1794), il a été considéré comme l'aboutissement du processus de « centralité législative » puisqu'en même temps qu'il dissout le Conseil exécutif provisoire, il remplace les six ministères par douze commissions exécutives, qui sont désormais cantonnées dans une simple fonction d'exécution³⁴. Cette mise sous tutelle législative des ministères ne signifie pas pour autant la mort de l'Exécutif, ni même le transfert de toutes leurs attributions en direction du Comité de salut public³⁵. Ces deux décrets ne visent donc nullement à « tuer » l'Exécutif, mais à mieux articuler entre les institutions concernées les différents rouages du gouvernement révolutionnaire, autour d'un même enjeu – le salut public – et au nom d'un même principe : l'unité d'action gouvernementale³⁶. C'est en effet parce que « la France a besoin d'un gouvernement », que le rapporteur du décret du 12 germinal an II, Carnot, plaide pour la nécessaire « atténuation des fonctions exécutives ». En cherchant à fluidifier davantage les communications entre le Comité et l'Exécutif (art. 17) et en reconnaissant à ces commissions exécutives un pouvoir, sinon un devoir, de propositions sur lesquelles le Comité est appelé à statuer (art. 18), ce décret place, certes, l'Exécutif sous tutelle, mais sans lui interdire pour autant le droit à l'initiative – laquelle est même plutôt encouragée qu'empêchée. Sous le gouvernement révolutionnaire, la logique veut donc, en principe, que l'Exécutif soit « faible » sans être « nul » – c'est-à-dire qu'il soit constamment surveillé et

dirigé sans être entièrement inféodé et impotent³⁷. De fait, en pratique, l'Exécutif fut, certes, subordonné, mais sans jamais être assujéti au Comité de salut public. Sous la Terreur, le Comité de salut public a eu beau empiéter toujours davantage sur le terrain ministériel, il n'a cependant jamais cherché à concentrer tous les pouvoirs, et encore moins aspiré à se substituer au pouvoir exécutif³⁸.

On peut en donner quelques illustrations : d'abord, dans le domaine du recrutement des agents diplomatiques, si c'est bien au Comité de salut public qu'il incombe, en droit, de nommer et de destituer les agents de l'exécutif, celui-ci se contente en fait de donner son aval aux listes de candidats qui lui sont proposées par le ministère³⁹. Ensuite, même si, désormais, les actes diplomatiques ne sont plus revêtus de la signature des membres du Conseil exécutif provisoire, mais de celle des membres du Comité de salut public, cette transformation de la source de légitimation des actes diplomatiques n'induit pas pour autant un changement radical dans la conduite des négociations, qui incombe toujours à l'Exécutif. Enfin, si les échanges entre les deux organes se font plus intenses, ils ne changent pas foncièrement de nature. La transformation des ministères en commissions exécutives s'est essentiellement traduite par deux mutations : d'une part, une centralisation accrue de la correspondance diplomatique entre les mains du Comité, puisque ce sont désormais de plus en plus les originaux des dépêches qui lui sont remis, sans sélection ni réécriture préalables de la part de la Commission des Relations extérieures ; d'autre part, une communication directe entre le Comité de salut public et les principaux chefs de division de

l'ex-ministère. Tout se passe donc comme si finalement, l'affaiblissement du pouvoir exécutif avait abouti à un renforcement du pouvoir administratif. En effet, les chefs de division ne se contentent pas d'exécuter les ordres du Comité ni simplement de lui communiquer les informations qu'ils reçoivent depuis l'étranger : ils l'interpellent ouvertement sur certains objets sur lesquels ils l'invitent à statuer en fonction des rapports qu'ils lui soumettent⁴⁰. Bien plus qu'un simple tuteur, le Comité de salut public demeure donc une sorte de guide pour la Commission tandis que, de son côté, la Commission demeure une source de renseignements et un puits de propositions essentiels pour le Comité.

Sous le gouvernement révolutionnaire, les relations extérieures ne sont donc plus un domaine réservé du pouvoir exécutif, elles sont devenues un champ partagé entre les deux pouvoirs. En cela, la Terreur n'a pas décapité l'exécutif, elle lui a seulement ôté son monopole, mais sans pour autant le dépouiller de tout pouvoir. La centralité législative n'a donc pas empêché l'Exécutif d'avoir encore son mot à dire et un rôle à jouer, aux côtés et non sous le joug du Comité de salut public. Car si ce Comité dispose du droit de décision, il ne détient pas pour autant le monopole de la définition et de la direction de la politique extérieure qui se font de façon combinée et concertée avec l'Exécutif.

Il faudra attendre le coup d'État du 9 thermidor pour que cette répartition équilibrée des compétences soit remise en cause. C'est en effet aux thermidoriens qu'il appartient de franchir en quelque sorte le « Rubicon » du principe de cette séparation des pouvoirs et des fonctions que la Terreur n'a jamais officiellement

osé transgresser : c'est donc au lendemain de la Terreur seulement que le pouvoir législatif s'arroge, en sus du monopole de la décision, celui de la conduite des relations extérieures.

2.2. *L'Exécutif « digéré » par le Comité de salut public (août 1794-octobre 1795) ?*

En effet, en matière de relations extérieures, la rupture entre l'an II et l'an III ne se situe pas tant sur le plan des principes diplomatiques que sur celui des équilibres institutionnels⁴¹ : elle ne tient pas à une quelconque « renaissance diplomatique », à mettre au crédit ou à la charge de la « réaction thermidorienne »⁴², mais à une redistribution des compétences diplomatiques entre le Comité de salut public et la Commission des relations extérieures, qui s'inscrit plutôt en continuité qu'en rupture avec le processus de centralisation législative initié sous la Terreur.

Par le décret du 7 fructidor an II (24 août 1794), le Comité de salut public est déposé de la plupart de ses pouvoirs d'exception, à une exception près : ses prérogatives extérieures, qui sortent paradoxalement renforcées de la sortie de la Terreur. En effet, aux termes mêmes de ce décret, le Comité de salut public assure désormais, seul, le suivi de la correspondance et la conduite des négociations diplomatiques⁴³, sans passer par le filtre ni par l'intermédiaire de l'Exécutif — auquel n'incombe plus que des fonctions administratives⁴⁴. En s'accaparant les compétences politiques de la Commission des Relations extérieures, le Comité de salut public s'érige donc en centre unique d'impulsion de la diplo-

matie républicaine, puisque les agents ne correspondent plus qu'avec le Comité et n'agissent plus que sous ses ordres.

Le décret du 21 floréal an III (10 mai 1795), la Convention conforte cette omnipotence diplomatique du Comité de salut public, en l'investissant du droit de négocier et de signer les traités avec les puissances étrangères au détriment de l'Exécutif. Ce droit, le Comité de salut public se le voit reconnu de haute lutte, à l'issue d'un âpre débat opposant ses principaux ténors (Boissy d'Anglas, Merlin de Douai et Cambacérès) aux députés de la Convention, qui cherchent alors à restaurer l'ascendant de la représentation nationale sur cet organe hérité de la Terreur. Si les députés finissent par y renoncer dans le domaine des relations extérieures, c'est encore au nom de l'impératif du secret diplomatique, mais c'est aussi en vertu de la nécessité de conserver l'unité d'action du gouvernement. C'est cette nécessité qui est mise en avant par Thibaudeau au cours de ce débat et qui emporte la décision de l'Assemblée :

Il s'agit dans ce moment de savoir si vous aurez un gouvernement ou si vous n'en aurez pas. [...] Je vais dire une chose qui étonnera peut-être, mais qui n'en est pas moins vraie : c'est que l'ancien Comité de salut public était une bonne institution, qu'il gouvernait bien, et qu'il aurait toujours bien gouverné s'il n'eût usurpé la puissance de la Convention [...]. Si vous n'investissez pas le Comité de salut public d'une grande confiance, vous ne lui donnerez pas celle des gouvernements étrangers ; ils verront bien que la Convention fait les lois, mais ils ne verront pas que personne les fasse exécuter ; ils ne verront pas de gouvernement⁴⁵.

À l'issue de l'adoption de ce décret du 21 floréal an III, pour la première fois depuis le début de la Révolution, c'est donc un organe émanant du pouvoir législatif, mais exer-

çant des fonctions gouvernementales, qui s'empare des relations extérieures – c'est-à-dire de tous les leviers du renseignement et de l'action diplomatiques. En ce sens, les relations extérieures ont bien été l'un des moteurs de l'émergence de la fonction gouvernementale, puisqu'elles ont permis de transcender les clivages entre le pouvoir légiférant et le pouvoir exécutant⁴⁶.

C'est cette omnipotence institutionnelle, tardive et éphémère, du Comité de salut public qui expliquerait sa réussite avérée sur le plan diplomatique – réussite illustrée par les traités de paix signés en l'an III. En réalité, si cette œuvre de pacification inédite ne saurait être imputée à un quelconque tournant « réactionnaire », elle n'est pas non plus seulement liée à cette concentration législative inédite des moyens diplomatiques : elle tient aussi à la pérennité de la coopération étroite entre le Comité de salut public et les instances de l'Exécutif.

En effet, si la Commission des Relations extérieures a été dépouillée de tous ses pouvoirs de négociation, elle n'en conserve pas moins sa fonction d'expertise. D'une part, les mémoires produits par la Commission des relations extérieures à l'attention du Comité ne s'interrompent pas en l'an III ; ils augmentent même dans des proportions inédites – ce qui prouve que c'est bien davantage au sein de ses bureaux administratifs que dans le huis-clos du Comité de salut public que s'est fabriquée la diplomatie thermidorienne. D'autre part, contrairement à ce que le décret du 7 fructidor an III stipulait, le transfert des dépêches diplomatiques en direction du Comité n'a été ni immédiat ni complet : la Commission des relations extérieures n'a jamais été entièrement dessaisie du suivi de la cor-

respondance diplomatique, qu'elle continue à recevoir et qu'elle persiste même à traiter pour tout ce qui relève des objets « routiniers », qui n'exigent pas d'ordres précis émanant du Comité de salut public. Elle s'en est seulement déchargée dans les cas les plus urgents, c'est-à-dire lorsqu'il s'agissait de conclure les négociations, dont elle assume encore la conduite.

On peut en donner un exemple concret : entre janvier et novembre 1795, l'agent diplomatique envoyé à Gênes, Jean-Baptiste Dorothée Villars, adresse nommément soixante-douze dépêches au Comité de salut public. Curieusement, ces dépêches se trouvent actuellement dispersées, à parts à peu près égales, entre deux dépôts d'archives différents : les archives du ministère et celles du Comité de salut public – alors qu'elles auraient dû logiquement se trouver toutes dans les archives du Comité seulement, puisqu'elles lui sont en théorie exclusivement destinées⁴⁷. On pourrait penser que cette répartition *a priori* incohérente des dépêches a eu lieu après coup, lors du reclassement des archives entre les deux dépôts. Le fait que certaines dépêches des archives du ministère se trouvent en copie dans les archives du Comité de salut public infirme cette hypothèse : si la Commission a pris soin d'adresser ces « doubles » au Comité, c'est donc qu'elle continue à les recevoir et à les traiter avant le Comité. On peut donc conclure de cet exemple qu'en fonction des périodes et des besoins, c'est-à-dire en fonction de l'importance des négociations menées avec certaines puissances étrangères, le Comité de salut public reprend en main la correspondance diplomatique, laquelle, ordinairement, demeure à la charge de la Commission des Relations extérieures. En dépit de la reconfiguration

institutionnelle initiée en l'an III, la Commission des relations extérieures conserve donc, dans les faits, des attributions politiques non négligeables, parallèlement à celles qui incombent, en droit, au Comité de salut public.

Ainsi, pas plus en l'an III qu'en l'an II, l'Exécutif n'a été entièrement dissous, ni « digéré » par le Comité de salut public. De 1793 à 1795, la fabrique de la politique extérieure n'a donc jamais relevé d'un monopole législatif, mais bel et bien d'une centralité législative. Sur le plan des relations extérieures, cette centralité législative ne s'est pas traduite par une confiscation complète des prérogatives de l'Exécutif, mais par une concertation toujours plus étroite entre l'organe législatif (le Comité de salut public) et l'organe exécutif (le ministère des Affaires Étrangères reconverti en Commission des relations extérieures) – qui a été permise par le contrôle accru du premier sur le second. C'est sans doute l'efficacité de cette gouvernance à deux têtes en matière diplomatique qui explique qu'elle ait été maintenue dans la Constitution de l'an III. Certes, c'est à un organe de l'Exécutif, le Directoire, qu'est alors dévolu le rôle d'impulsion, de censure et de contrôle des ministères qui incombait jusqu'ici au Comité de salut public. Il n'en reste pas moins que cette dualité des attributions extérieures témoigne d'une réelle continuité entre le gouvernement révolutionnaire et le gouvernement directorial, ce qui fait bel et bien de « l'acte constitutionnel thermidorien [le] fils de la question gouvernementale » (Paolo Colombo)⁴⁸. En effet, sous le Directoire, l'héritage de la Terreur perdure sous la forme de cette centralisation des moyens diplomatiques entre les mains d'un gouvernement qui est alors « repola-

risé » sur l'Exécutif : à partir de l'automne 1795, la diplomatie ne se fabrique plus de concert entre le pouvoir exécutif et législatif, mais à partir d'un pouvoir exécutif à deux têtes (le Directoire et le ministère des Relations extérieures)⁴⁹ – comme si, à cette date, la « centralité législative » avait déjà cédé la place à un autre type « d'extrême-centre »⁵⁰.

En conclusion, il s'avère que les relations extérieures ont bel et bien constitué sous la Révolution un domaine réservé de l'Exécutif, qui n'a cependant jamais été exclusif sous la monarchie constitutionnelle, et dont il n'a jamais été exclu sous la République en général et sous la Terreur en particulier. En effet, cette prérogative constitutionnelle incontestée n'a jamais été synonyme de monopole incontestable.

Entre 1790 et 1793, les députés ont tenté, avec plus ou moins de réussite, de contrôler l'action ministérielle par le moyen de leurs Comités, sans pour autant parvenir à empêcher l'Exécutif de trahir la Révolution (sous la monarchie constitutionnelle), puis de nuire aux intérêts de l'État (au début de la République). Or, entre 1793 et 1795, la centralité législative n'a induit aucune disqualification de l'Exécutif puisque ses pouvoirs n'ont pas tant été annihilés qu'articulés de façon toujours plus étroite avec ceux qui ont été progressivement dévolus au Comité de salut public. C'est ce fonctionnement institutionnel inédit qui a permis de restituer aux experts de la diplomatie un rôle déterminant dans la confection de la politique extérieure, et de donner ainsi à la diplomatie républicaine la consistance et peut-être même l'existence qui lui avaient manqué entre les seules mains de l'Exécutif. Cette centralité législative se signale donc moins par un court-circuitage délibé-

ré des fonctions de l'Exécutif que par une redistribution équilibrée des compétences en matière de relations extérieures. Sous ce « règne législatif », cette redistribution ne s'est en effet pas faite au détriment d'un Exécutif entièrement phagocyté par le Comité de salut public, mais au profit d'une meilleure cohérence de l'action gouvernementale, permise par la fabrication bicéphale, plutôt qu'acéphale, de la politique extérieure.

Que la diplomatie incombe « naturellement » à l'Exécutif n'a donc jamais fait aucun doute, sous la République comme sous la monarchie constitutionnelle. Le doute a, en revanche, porté sur la fiabilité de l'Exécutif sous la monarchie constitutionnelle, puis sur sa crédibilité sous la République. À partir du moment où la tête de l'Exécutif ne se confondait plus avec la figure du roi, il n'était plus possible d'incarner les relations extérieures dans la volonté d'un seul. Mais il n'était pas davantage possible de les faire dépendre de la volonté générale représentée par l'Assemblée. En matière diplomatique, la République s'est donc heurtée à une double difficulté : quel de-

gré d'autonomie conférer à l'Exécutif dans le plus régalien des champs du politique et dans un domaine où il ne se contente pas d'exécuter mais bel et bien de vouloir ? Et comment concilier les impératifs du secret diplomatique avec l'exigence de transparence politique propre au régime républicain ? Deux questions récurrentes qui n'ont cessé d'alimenter les tensions entre pouvoir exécutif et législatif, avant de légitimer l'invention d'un mode de gouvernement qui, bien que « révolutionnaire », c'est-à-dire exceptionnel et temporaire, n'en a pas moins eu une réelle forme de pérennité jusque sous le Directoire.

En ce sens, bien davantage que les définitions constitutionnelles dont les relations extérieures ont fait l'objet, ce sont les conflits et les collaborations institutionnels qu'elles ont occasionnés qui permettent d'éclairer d'un jour sinon neuf, du moins différent, ce « côté obscur de la chose républicaine » qui, selon Pierre Serna, définit le pouvoir exécutif⁵¹.

¹ J. Barthélémy, *Démocratie et politique étrangère*, Paris, Alcan, 1917, p. 90 ; H. Olive, *L'action exécutive exercée par les comités des Assemblées révolutionnaires*, Aix, Th. Droit, 1908, pp. 28-30, 37-38, 80 ; A. Castaldo, *Les méthodes de travail de la Constituante. Les techniques délibératives de l'Assemblée Nationale (1789-1791)*, Paris, Puf, 1989, pp. 218, 222, 235, 240-241.

² F. Masson, *Le Département des Affaires Étrangères pendant la Révolution française, 1787-1804*, Paris, Plon, 1877 ; F. Maury, *Le*

gouvernement de Louis XVI devant l'Assemblée Constituante, in « Annales des Sciences Politiques », 1900, pp. 484-508 ; J. Tulard, J.-F. Fayard, A. Fierro (dir.), *Histoire et dictionnaire de la Révolution française*, Paris, Laffont, 1987, article « Comité diplomatique », p. 663 ; F. Attar, *Aux armes citoyens ! Naissance et fonctions du bellicisme révolutionnaire*, Paris, Seuil, 2010, pp. 52-61, 105-109.

³ *Archives parlementaires [A. P.]*, vol. 39, 10 mars 1792, p. 539 : « Dans les autres départements, la loi

seule doit diriger les ministres, elle doit seule diriger leur surveillance. Ont-ils suivi ou non la loi ? Voilà le point où doivent se ramener toutes les questions que fait naître la responsabilité dans les autres départements ; mais dans le département des affaires étrangères, il n'y a point de loi à suivre, c'est l'intérêt national qu'il faut défendre au dehors, c'est lui qui doit servir de règle, soit pour diriger le ministre, soit pour l'accuser. A-t-il trahi ou négligé cet intérêt ? Tel est le point

- où peuvent se réduire les questions relatives à la responsabilité de ce département ».
- ⁴ M. Troper, *Terminer la Révolution : la Constitution de 1795*, Paris, Fayard, 2006, pp. 163-180 ; M. Troper, *Responsabilité politique et fonction gouvernementale*, in O. Beaud, J.-M. Blanquer (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et cie, 1999, pp. 33-56.
 - ⁵ J. Godechot, *Les Constitutions de France depuis 1789*, Paris, Garnier Flammarion, 1970, pp. 55, 58, 88, 91, 136-137.
 - ⁶ J. Barthélémy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes*, Paris, Giard et Brère, 1906, p. 10 ; A. Le Pillouër, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes. Essai sur le pouvoir instituant*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 346-348.
 - ⁷ B. Gainot, P. Serna (dir.), *Secret et République (1795-1840)*, Clermont-Ferrand, Presses Universitaires Blaise-Pascal, 2004 ; E. Duhamel, *Secret et démocratie*, in « Matériaux pour l'histoire de notre temps », n. 58, 2000, pp. 77-80 ; J.-D. Bredin, *Secret, transparence et démocratie*, in « Pouvoirs », n. 97, 2001/2, pp. 5-15.
 - ⁸ *AP*, vol. 15, 17 mai 1790, p. 543.
 - ⁹ *AP*, vol. 25, 19 avril 1791, pp. 207-208.
 - ¹⁰ *AP*, vol. 39, 10 mars 1792, p. 539.
 - ¹¹ *AP*, vol. 15, 22 mai 1790, p. 661.
 - ¹² G. Glénard, *L'exécutif et la constitution de 1791*, Paris, Puf, 2010, pp. 195-198, 232-233, 247-251.
 - ¹³ V. Martin, *Le Comité diplomatique : l'homicide par décret de la diplomatie (1790-1793) ?*, in « *La Révolution française* » [En ligne], 3 / 2012, mis en ligne le 20 décembre 2012. URL : <http://rf.revues.org/762>.
 - ¹⁴ Troper, *Responsabilité politique et fonction gouvernementale* cit., p. 36.
 - ¹⁵ *AP*, vol. 37, 2 janvier 1792, p. 9.
 - ¹⁶ *AP*, vol. 39, 22 février 1792, pp. 9-12.
 - ¹⁷ M. Troper, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1973, pp. 71-85.
 - ¹⁸ V. Duclert, *Archives politiques et politiques d'archives sous la III^e république*, in « *Cahiers Jean Jaurès* », n. 135, 1995, pp. 11-19.
 - ¹⁹ B. Mirkiné-Guetzevitch, *Le gouvernement parlementaire sous la Convention*, in « *Cahiers de la Révolution française* », n. 6, 1937, pp. 47-91.
 - ²⁰ V. Martin, *Diplomatie et République : gageure ou impasse*, in M. Biard, P. Bourdin, H. Leuwers, P. Serna (dir.), 1792 : *Entrer en République*, Paris, Armand Colin, 2013, pp. 283-296.
 - ²¹ J.-P. Duprat, *Le « monstre acéphale » dans la Constitution de 1793*, in F. Naudin-Patriat (dir.), *La Constitution du 24 juin 1793. L'utopie dans le droit public français ?*, Dijon, EUD, 1997, pp. 241-268 ; A. de Francesco, *Il governo senza testa*, Naples, Morano, 1992.
 - ²² Le Pillouër, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes* cit., p. 468.
 - ²³ Masson, *Le Département des Affaires Étrangères pendant la Révolution française* cit., p. 274.
 - ²⁴ A. Aulard (éd.), *Recueil des actes du Comité de Salut Public avec la correspondance des représentants en mission et le registre du conseil exécutif provisoire [RACSP]*, Paris, Imp. Nat., 1889-1971, 30 vol., vol. 3, décret du 6 avril 1793, pp. 115-116.
 - ²⁵ *RACSP*, vol. 3, décret du 7 avril 1793, p. 157.
 - ²⁶ *RACSP*, vol. 3, séance de la Convention du 6 avril 1793, p. 83.
 - ²⁷ *RACSP*, vol. 3, arrêté du Comité de salut public du 13 avril 1793, p. 219.
 - ²⁸ V. Martin, *La diplomatie en Révolution. Structures, agents, pratiques et renseignements diplomatiques : l'exemple des diplomates français en Italie (1789-1796)*, thèse de doctorat sous la direction de J.-C. Martin (Paris I - IHRF), 2011, 3 vol., vol. 2, pp. 117-128.
 - ²⁹ Suite au décret du 19 vendémiaire an II (10 octobre 1793) qui institue le gouvernement révolutionnaire, l'Exécutif est placé sous la coupe du Comité de salut public : l'article 2 précise que « le Conseil exécutif provisoire, les ministres, les généraux, les corps constitués sont placés sous la surveillance du Comité de salut public, qui en rendra compte tous les huit jours à la Convention ».
 - ³⁰ A. Aulard, *Histoire politique de la Révolution française : l'origine de la démocratie et de la République, 1780-1804*, Paris, Armand Colin, 1926, p. 315.
 - ³¹ *RACSP*, vol. 9, Décret sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire, 14 frimaire an II [4 décembre 1793], pp. 149-161, section III, art. 1.
 - ³² M. Biard, « *La Convention ambulante* ». *Un rempart au despotisme du pouvoir exécutif ?*, in « *Annales Historiques de la Révolution française [AHRF]* », n. 2., 2003, pp. 55-70 : « L'idée de la centralité législative, en dépit de l'obsession d'unité qui la caractérise, n'a jamais été accompagnée d'un désir radical de disparition totale du pouvoir exécutif ».
 - ³³ Voir par exemple, MAE [Ministère des Affaires Étrangères], M. D. [Mémoires et Documents], France, 651, fol. 192, « Résumé de nos opérations dans le courant de la dernière décade, 1^{ère} division », 5 pluviôse an II (24 janvier 1794).
 - ³⁴ *RACSP*, vol. 12, décret du 12 germinal an II, pp. 326-330.
 - ³⁵ Barthélémy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes* cit., pp. 472-473, 477-482.
 - ³⁶ J.-L. Matharan, *Salut public et sentiment national*, in J.-P. Jessenne et al. (dir.), *Robespierre. De la nation artésienne à la République et aux nations*, Villeneuve d'Ascq, Université Lille III, CHRENO, 1993, pp. 337-349.
 - ³⁷ Barthélémy, *Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes* cit., pp. 497.
 - ³⁸ J.-C. Martin, *Violence et Révolution française : essai sur la naissance d'un mythe national*, Paris, Seuil, 2006, p. 207 : « Il n'y a pas de captation par le législatif du pou-

voir exécutif, ni instauration d'un régime autoritaire, mais impulsion par le Comité de salut public de principes politiques ».

- ³⁹ RACSP, vol. 9, Décret sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire, 14 frimaire an II [4 décembre 1793], pp. 154-156 : Section III, art. 12 : « La faculté d'envoyer des agents appartient exclusivement au Comité de salut public, aux représentants du peuple, au Conseil exécutif et à la Commission des subsistances [...] ; art. 13 : « Les membres du Conseil exécutif sont tenus de présenter la liste motivée des agents qu'ils enverront dans les départements, aux armées et chez l'étranger, au Comité de salut public, pour être par lui vérifiée et acceptée ».
- ⁴⁰ Martin, *La diplomatie en Révolution* cit., vol. 2, pp. 132-142.
- ⁴¹ F. Brunel, *Thermidor. La chute de Robespierre*, Paris, Complexe, 1989 ; Article « Gouvernement révolutionnaire », in A. Soboul (dir.), *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris, P.U.F., 1989, pp. 514-516.
- ⁴² Masson, *Le Département des Affaires Étrangères pendant la Révolution française* cit., p. 353 ; A. Mathiez, *La réaction thermidorienne*, Paris, La Fabrique, 2010 [1929], p. 57 ; M. Belissa, *Fraternité universelle et intérêt national (1713-1795). Les cosmopolitiques du droit des gens*, Paris, éd. Kimé, 1998, pp. 408-416.
- ⁴³ RACSP, vol. 16, décret du 7 fructidor an III [24 août 1794], p. 311 :

art. 1 : « Le Comité de salut public a la direction des relations extérieures, quant à la partie politique et en surveillance la partie administrative ».

- ⁴⁴ La Commission des Relations extérieures se voit théoriquement réduite à l'examen « des affaires consulaires, commerciales, contentieuses et particulières et à tout ce qui a rapport à l'administration, à l'économie politique, aux arts, aux sciences, aux découvertes utiles faites à l'étranger ». Voir MAE, *Organisation et règlements*, fol. 186, Arrêté du Comité de salut public sur l'organisation des bureaux, 23 vendémiaire an III [14 octobre 1794].
- ⁴⁵ *Le Moniteur*, t. 23, n°175, 25 ventôse an II (15 mars 1795), p. 676.
- ⁴⁶ P. Colombo, *La question du pouvoir exécutif dans l'évolution institutionnelle et le débat politique révolutionnaire*, in « AHRF », n. 319, 2000, pp. 1-26 ; Troper, *La séparation des pouvoirs* cit., pp. 135-143, 163-164.
- ⁴⁷ Les dépêches diplomatiques de Villars se retrouvent réparties aux archives du ministère des Affaires Étrangères dans la série *Correspondance politique*, Gênes, vol. 169 et aux Archives Nationales, sous les cotes AF III 65-66. Voir également AN, AF II 64, d. 473, fol. 10, Enregistrement de la correspondance de Villars, s. d.
- ⁴⁸ Colombo, *La question du pouvoir exécutif* cit., pp. 6-7.
- ⁴⁹ Sur les débats suscités par la question des pouvoirs et de l'autonomie de l'Exécutif dans la

Constitution de l'an III, voir notamment : D. Dovykine, *Le pouvoir exécutif dans la Constitution de l'an III*, in J.-P. Bertaud, F. Brunel, C. Duprat (dir.), *Mélanges Michel Vovelle. Sur la Révolution : approches plurielles*, Paris, SER, 1997, pp. 281-290 ; C. Le Bozec, *An III : créer, inventer, réinventer le pouvoir exécutif*, in « AHRF », n. 2, 2003, pp. 71-79 ; F. Brunel, *Aux origines d'un parti de l'ordre : les propositions de constitution de l'an III*, in J. Nicolas (dir.), *Mouvements populaires et conscience sociale*, Paris, Presses du CNRS, 1985, pp. 687-696.

- ⁵⁰ P. Serna, *La République des girouettes, 1789-1815 et au-delà. « L'extrême centre » : une anomalie politique*, Seyssel, Champ Vallon, 2005.
- ⁵¹ P. Serna, *Barère, penseur et acteur d'un premier opportunisme républicain face au Directoire exécutif*, in « AHRF », n. 2, 2003, pp. 101-128 (p. 109).