

Les relations extérieures, domaine réservé du pouvoir exécutif ? La réponse des contemporains face aux enjeux de la documentation administrative et des archives diplomatiques du Comité diplomatique et du Comité de salut public ?

MARTINE SIN BLIMA-BARRU

Les archives produites par le Comité diplomatique ou par le Comité de salut public reflètent l'évolution exposée par Virginie Martin, à savoir la défiance des députés de l'Assemblée nationale de la période de la Constituante et de la Législative, au moment où le pouvoir législatif tente de surveiller le pouvoir exécutif, puis sous la République, la récupération partielle des fonctions exécutives liées au domaine des relations extérieures par le Comité de salut public.

Puisque le Comité diplomatique ne peut remettre en cause le secret lié à l'activité des relations extérieures, les députés, membres du comité, créent ce qu'on pourrait appeler une fiction documentaire. Ne pouvant accéder, et encore moins participer, aux relations entre le ministre des Affaires étrangères et les cours étrangères et donc connaître les échanges diplomatiques, marqués du sceau du secret, les membres du comité fréquentent la Bibliothèque du roi, soit pour y faire exécuter des copies de documents qui y sont déposés, soit pour se

faire envoyer des livres. Frédéric Schoell, dans l'introduction de la réédition de l'*Histoire abrégée des traités de paix entre les puissances de l'Europe* écrite par l'ancien président du Comité diplomatique Christophe Guillaume Koch en 1796-1797, précise que ce dernier a également eu accès au dépôt des archives du ministère des Affaires étrangères situé à Versailles¹. L'inventaire des archives du Comité diplomatique dressé le 18 pluviôse an II (6 février 1794) répertorie les transferts qui ont été opérés des archives anciennes de ce dépôt². La construction d'une sorte de culture diplomatique des députés, appuyée par l'accumulation du savoir, est confirmée en ce qui concerne la bibliographie. Dans le registre dans lequel les emprunts effectués sont enregistrés³, les premiers emprunts d'ouvrages et de documents datent de janvier 1792 coïncidant ainsi avec la période où les difficultés extérieures commencent à devenir plus fortes. On ne sera pas surpris de constater que le premier livre que le Comité diplomatique retire de la Bibliothèque du roi est l'ouvrage

qui est considéré à l'époque, et pendant de nombreuses années encore au cours du XIX^e s., comme le recueil de référence, permettant d'embraser environ 900 traités, à savoir le *Recueil des traités de paix, de trêves, de neutralités, de confédération, d'alliances, de commerce avec les puissances étrangères* en 6 volumes de Léonard. L'énumération des autres ouvrages qui rejoignent la bibliothèque en constitution fait du registre une bibliographie exemplaire de ce qui permet, en cette fin du XVIII^e s., de créer un cadre documentaire solide au socle du droit international.

À défaut d'être une matière législative, les relations extérieures sont plus pour les députés au sein du Comité diplomatique un réservoir de connaissances, qui leur permet une familiarité avec la diplomatie. L'enregistrement des emprunts engendre également une des premières bibliothèques administratives, bien qu'elle n'en porte pas encore le nom, en créant un corpus, appui nécessaire au désir vain d'ingérence du Comité diplomatique dans les affaires du pouvoir exécutif. L'Assemblée nationale reconnaît ainsi implicitement qu'elle ne peut appliquer à ce domaine son idéal de transparence : à défaut de pouvoir être soumise au débat parlementaire et donc se plier au droit, la culture diplomatique devient un enjeu de savoir administratif. Ne pouvant remettre en cause le monopole de l'Exécutif sur les affaires des relations extérieures, la représentation nationale peut au moins opérer un transfert de connaissance et se tenir ainsi prête à intervenir ... dans la mesure où le gouvernement lui en laisse l'occasion. La grande faille de cette construction documentaire est qu'elle ne peut s'appuyer que sur ce qui est devenu public, c'est-à-dire connu et accessible pour tous, à savoir

les traités de paix, les mémoires etc. Mais ce qui constitue le secret diplomatique, donc les affaires en instance, continue à échapper aux députés. Dans le domaine des affaires en cours, l'Assemblée nationale est entièrement tributaire de ce que l'Exécutif veut bien lui communiquer sans possibilité aucune de vérifier si les informations sont exactes.

La section des relations extérieures du Comité de salut public n'héritera pas de ce patient travail. Au moment où le Comité de salut public commence ses travaux, le Comité diplomatique est encore en place. Les activités de la nouvelle section se développent parallèlement et indépendamment des compétences du Comité diplomatique. À la chute du Comité diplomatique, suite aux journées des 31 mai, 1^{er} et 2 juin 1793, ses archives ne vont cependant pas être transférées au Comité de salut public, ce qui aurait eu une certaine cohérence. Dans le cadre des saisies des papiers de ceux qui sont arrêtés après ces journées qui marquent la fin de l'influence de la Gironde, les archives du Comité diplomatique sont placées sous séquestre par le Comité de sûreté générale. La saisie judiciaire s'accompagne de la mise sous scellés de la bibliothèque qui reste sur place. Le fait que le Comité de salut public ne bénéficie pas du travail de rassemblement des informations assuré par le Comité diplomatique n'est cependant pas un handicap. Le contexte a changé. Comme l'explique Virginie Martin, le Comité de salut public peut conduire une politique autonome dans le domaine des relations extérieures sans avoir besoin de s'appuyer sur le socle du passé puisqu'il entretient alors des relations directes avec le ministre des Affaires étrangères. Les procédures mises en place entre ces deux

instances garantissent au Comité de salut public de recevoir des informations fiables et actualisées sur la diplomatie. Le Comité de salut public a créé sa propre historicité. L'intensité de son activité a généré une production archivistique propre et lui permet de s'affranchir d'un passé attaché à la monarchie renversée. Le fait même de la disparition de la royauté affranchit le Comité de salut public de l'obligation, qui avait été celle du Comité diplomatique, de prendre position par rapport à l'Exécutif. Le lien de dépendance est rompu, la concertation des deux pouvoirs correspond à l'ordre nouveau.

Le traitement des archives de la section des relations extérieures du Comité de salut public à la fin de la Convention va permettre de qualifier *a posteriori* la nature des archives produites au temps de la 1^{ère} République. Hochet, responsable du bureau des renseignements et lois du ministère de l'Intérieur, déclare le 1^{er} frimaire an V (21 novembre 1796) que le « Comité de salut public était aux ministres du Conseil exécutif provisoire de la période de la Convention nationale ce que le Directoire est aux ministres d'aujourd'hui ». Cette mise en relation est établie par un homme qui connaît bien les rouages administratifs. Pendant toute la durée de fonctionnement du Comité de salut public, il a été à la tête de son bureau des archives, c'est-à-dire l'une des 14 sections qui le composait⁴.

Aussi, quand en brumaire an IV (octobre 1795), la Convention nationale cesse ses travaux pour laisser la place au Conseil des Cinq Cents et au Conseil des Anciens, les archives des comités et des commissions ne sont pas entièrement transférées aux Archives nationales établies auprès de la représentation nationale, mais elles sont

éparpillées par le ministère de l'Intérieur au sein des différentes instances de l'Exécutif. Les Archives nationales reçoivent cependant une faible portion de ces archives, celles qui sont dites portant sur des affaires terminées.

Cette répartition emprunte deux chemins :

- Les minutes et les registres des arrêtés des comités sont versés au Directoire exécutif, transfert qui qualifie ces actes en tant qu'actes d'autorité. Ces archives sont maintenant conservées au sein de la sous-série AF/III des Archives nationales, entrées avec les archives du Directoire exécutif, de la Secrétairerie d'Etat du Consulat et de l'Empire en 1849.

- Les dossiers portant sur des affaires terminées ou encore en cours arrivent dans les différents ministères selon une répartition par domaine d'activité. Ils entreront aux Archives nationales avec les dossiers produits par les ministères et resteront dans ces fonds de destination, d'où leur actuelle répartition dans les différentes sous-séries de F⁵.

Les archives du Comité de Salut public sont celles qui subissent la plus grande dispersion dans les différents ministères en formation dans les tous premiers jours du Directoire.

En ce qui concerne la section des relations extérieures du comité, la situation semble simple. Dès le 15 brumaire an IV (6 novembre 1795), le ministre de l'Intérieur déclare à son homologue des Relations extérieures qu'en ce qui concerne les archives « il ne se trouve aucun triage à faire parce que tout ce qu'elles renferment ne concerne que le ministère des Relations extérieures »⁶. Le devenir de ces archives

est tellement évident que l'opération est terminée au 2 frimaire an IV (23 novembre 1795)⁷. Les compétences diplomatiques retrouvent leur lieu naturel d'exercice au sein du pouvoir exécutif. Les registres et minutes d'arrêtés adoptés par la section des relations extérieures du Comité de salut public affirment bien plus fortement leur appartenance à la fonction gouvernementale en rejoignant directement le Directoire exécutif. Ce premier traitement est déterminant pour le devenir de ces archives et pour l'accès que l'on en a encore aujourd'hui.

Toutes les archives de la section des relations extérieures ne sont pas traitées de cette façon. En effet, la section n'est pas seule au Comité de salut public à détenir des documents sur ce domaine. D'autres archives se rapportant à la diplomatie mais déjà conservées dans le bureau des archives du Comité de salut public, sous la garde de Hochet, vont faire l'objet d'un traitement différent. Armand-Gaston Camus, garde des Archives nationales, qui était en captivité en Autriche depuis les 1^{er} et 2 avril 1793, reprend ses fonctions à la suite de sa libération le 12 nivôse an IV (2 janvier 1796). Dès le 1^{er} ventôse an IV (20 février 1796), il fait valoir auprès du ministre de l'Intérieur que les archives qui intéressent « soit les époques marquantes de la Révolution française, soit les représentants, soit la nation en général, comme monument historique » doivent lui être remises. Par ce biais, soixante-sept dossiers, issus du bureau des archives du Comité de salut public, concernant notamment les relations avec certains pays voisins ou l'occupation militaire pour d'autres, entrent immédiatement aux Archives nationales.

La bibliothèque et les archives anciennes accumulées par le Comité diplomatique empruntent à leur tour d'autres voies. Dès vendémiaire an IV (octobre 1795), elles sont transférées aux Archives nationales, où elles servent à alimenter, au XIX^e s., différents fonds de l'ancienne section historique des Archives nationales⁸. Les ouvrages pris à la Bibliothèque du roi et les archives produites par le Comité diplomatique se trouvent mêlés à des archives d'Ancien régime mais d'origines différentes. La fusion est opérée avec les papiers issus des séquestres effectuées par les administrations révolutionnaires qui les ont gérés : Comité des décrets, procès-verbaux et archives et Agence temporaire des titres (séquestre des biens des députés dits hors-la-loi et triage dans le cadre de l'application de la loi sur les archives du 7 messidor an II, 25 juin 1794), Comité d'aliénation et Comité des domaines (séquestre domanial et des émigrés), Commune de Paris (séquestre des émigrés), bureau du triage des titres (séquestre domanial). Les séries K ou M des Archives nationales, pour ne citer que celles-ci, laissent difficilement voir la multiplicité de provenance des fonds qui y ont été rassemblés.

Les archives constituées par le Comité diplomatique et le Comité de salut public sont devenues, à partir du Directoire, un socle de documentation sur lequel s'appuient les nouveaux ministères reconstitués. La circulation des savoirs met en valeur le statut de fondation qu'ils ont constitué pour le pouvoir législatif au moment où le secret diplomatique du l'Exécutif crée un obstacle qu'ils ne peuvent dépasser. L'ensemble documentaire accumulé pendant la Révolution française est aussi un fondement de la renaissance du pouvoir exécutif,

quand le Directoire exécutif doit réinventer une répartition des pouvoirs entre les deux nouvelles Assemblées et lui-même, pouvoir un temps brouillé par l'existence des comités.

Le traitement que le ministre de l'Intérieur opère au tout début du Directoire, en attribuant toutes les archives de la section des relations extérieures du Comité de salut public au nouveau ministre des Relations extérieures, a contribué à accréditer la thèse attribuant à ce comité de gouvernement une captation de tout le pouvoir exécutif. Cette opération permet plutôt de transférer du Comité de salut public au Directoire exécutif les attributions définies par Virginie Martin, dans sa conclusion, en ce qui concerne l'impulsion, la censure et le contrôle des ministères. La répartition des archives légitime ce que la monarchie constitutionnelle puis la République ont construit et dont le Directoire exécutif est l'héritier.

Les archives des comités conservent toujours la marque de cette dispersion : les archives de la section des relations extérieures sont consultables aux archives du ministère des Relations extérieures et ses arrêtés ont été versés aux Archives nationales en février 1849 avec l'ensemble des archives produites par l'exécutif depuis le Directoire exécutif jusqu'au Cent Jours.

¹ C.G. Koch, *Histoire abrégée des traités de paix entre les puissances de l'Europe depuis la paix de Westphalie*, 2^{ème} édition par F. Schoell, vol.1, Paris, Chez Gide fils, 1817.

² AN, M//717, *Inventaire des archives du Comité diplomatique* : les papiers qui y sont répertoriés ont largement constitué les documents que l'on peut maintenant consulter dans les séries K, Monuments historiques, et M, Ordres militaires et hospitaliers, universités et collèges, titres nobiliaires, mélanges, des Archives nationales.

³ AN, F/7/4395, Comité diplomatique *Registre des procès-verbaux, rapports, adresses, avis, etc.*, 28 octobre 1791-30 juillet 1792.

⁴ AN, F/1a/594, Ministère de l'Intérieur, triage des papiers des comités et des commissions de la Convention nationale, an IV-an V (1795-1796).

⁵ A noter que la série D, dite archives des comités révolutionnaires des Assemblées nationales, rassemble les archives produites par ces comités, versées aux Archives nationales dès la fin de la Constituante, augmentées d'archives entrées tout de suite après la dissolution de la Convention nationale ou agrégées au cours de la 2^{ème} moitié du XIX^e s.

⁶ AN, F/1a/594, Ministère de l'Intérieur, triage des papiers du Comité de salut public par section, an IV-an V (1795-1796).

⁷ Otto, secrétaire-commis en chef de la section des relations extérieures du Comité de salut public, procède au règlement de ces questions de triage en lien direct avec les commissaires désignés par le ministre de l'Intérieur pour procéder au triage des titres.

⁸ AN, M//717, *Inventaire de la Bibliothèque du Comité diplomatique*.