Le Comité diplomatique : l'homicide par décret de la diplomatie (1790-1793) ?

The diplomatic Committee: the legal assassination of Diplomacy (1790-1793)?

Virginie Martin

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/lrf/762>

DOI : 10.4000/lrf.762

ISSN : 2105-2557

Éditeur

IHMC - Institut d'histoire moderne et contemporaine (UMR 8066)

Référence électronique

Virginie Martin, « Le Comité diplomatique : l'homicide par décret de la diplomatie (1790-1793) ? », *La Révolution française* [En ligne], 3 | 2012, mis en ligne le 20 décembre 2012, consulté le 02 mai 2019.

URL : <http://journals.openedition.org/lrf/762> ; DOI : 10.4000/lrf.762

Ce document a été généré automatiquement le 2 mai 2019.

© La Révolution française

Le Comité diplomatique : l'homicide par décret de la diplomatie (1790-1793) ?

The diplomatic Committee: the legal assassination of Diplomacy (1790-1793)?

Virginie Martin

- 1 L'idée suivant laquelle le Comité diplomatique, entre sa création le 29 juillet 1790 et sa suppression en juin 1793, aurait confisqué cet « attribut naturel de l'Exécutif »¹ qu'est la politique extérieure, constitue un lieu commun rarement contesté. Pourtant, affirmer que « le Comité diplomatique de la Législative, puis de la Convention, fut, plus que les ministres des Affaires Etrangères, le responsable de la politique étrangère de la France durant la Révolution »², revient à dire que l'Assemblée s'est imposée, au détriment de l'Exécutif, comme un laboratoire de la loi en matière diplomatique. En cela, le Comité diplomatique aurait permis aux députés de violer la Constitution de 1791, qui confère au roi seul la conduite de la diplomatie, tant en termes de recrutement des agents que de suivi de la correspondance et des négociations diplomatiques³. L'action exécutive dévolue de droit ou exercée de fait par certains comités est apparue comme le symbole et le symptôme d'une séparation des pouvoirs imparfaite, sinon caduque. Henri Olive range ainsi le Comité diplomatique dans la catégorie des « comités d'exécution », qui se distinguent précisément des « comités de législation » par leur propension à s'octroyer les fonctions de l'Exécutif, voire à se substituer aux ministères⁴. Si André Castaldo souligne que la partition entre « comités d'exécution » et « comités de législation » doit être relativisée, puisque les « comités ont tous, plus ou moins, [...] vocation à s'occuper d'administration » et que l'Assemblée a donc, par là, toujours eu « tendance à attirer à elle l'Exécutif », il n'en reconnaît pas moins l'incursion croissante sur le terrain de l'Exécutif de ces comités chargés de la « défense nationale »⁵. Selon lui, cette incursion procède d'une double nécessité : il s'agit à la fois de remédier à l'inertie croissante du gouvernement et de surveiller de façon toujours plus étroite les agents d'un Exécutif

toujours plus suspect. D'organes chargés de la préparation des lois, certains comités seraient ainsi devenus les outils permettant aux députés de veiller à l'exécution des lois.

- 2 Or, de simples surveillants, certains comités se seraient érigés en véritables tuteurs de l'Exécutif. En la matière, le Comité diplomatique fait figure de cas d'école : en empiétant de façon toujours plus poussée sur un champ, pourtant constitutionnellement du ressort de l'Exécutif, le Comité diplomatique serait parvenu à s'emparer de la conduite de la politique extérieure au détriment du ministère des Affaires Étrangères. À l'instar de tous les autres comités pourvus d'une compétence exécutive, le Comité diplomatique aurait en effet été doublement dévoyé : en tant qu'organes privilégiés de la communication (orale et écrite) entre les deux pouvoirs, ces comités ont été conçus à l'origine comme une charnière ou comme un trait d'union entre l'Assemblée et les ministères. Devenus, en raison des défaillances de l'Exécutif et d'un contexte d'urgence, les « nécessaires surveillants » de l'action de l'Exécutif, les comités auraient alors contribué au dialogue de sourds de l'Assemblée et du ministère, alimenté une mésentente structurelle entre les deux pouvoirs et joué un rôle décisif dans l'agonie de la monarchie constitutionnelle. Ces « comités-Protéés » ont donc moins été envisagés comme des « laboratoires de la loi » que comme des outils d'assujettissement de l'Exécutif - au point d'être considérés comme les « ancêtres » des deux grands comités du gouvernement d'exception (le Comité de sûreté générale et le Comité de salut public). Toujours cité comme une illustration parfaite de cette mutation ou de cette dérive institutionnelle, le Comité diplomatique n'a pourtant jamais été étudié en tant que tel⁶.
- 3 Faute d'études consacrées à la genèse, aux compétences et aux travaux du Comité diplomatique, son histoire a toujours été abordée sous un angle politique pour le moins réducteur qui en fait la chasse gardée de quelques députés (Mirabeau et Brissot) avant de devenir le pré carré d'un parti (Girondin). Cette histoire à sens unique se déroule en trois chapitres : après avoir été inexistant ou presque sous la Constituante, ce comité aurait vu sa voix confisquée par Mirabeau, pour mieux conserver à Louis XVI ses prérogatives régaliennes. À l'inverse, sous la Législative, le Comité diplomatique serait devenu, entre les mains des Girondins en général et de Brissot en particulier, le véritable organe de la politique extérieure et surtout, la « machine » qui permet aux boute-feux de la Législative de lancer la « marche à la guerre ». Enfin, sous la République, le Comité diplomatique, se serait fait l'auxiliaire de la diplomatie belliciste et propagandiste des Girondins, avant d'expirer en même temps qu'eux, en juin 1793. Conçu comme un instrument de paix, ou plutôt, comme un garde-fou qui devait contraindre l'Exécutif à la scrupuleuse observance du décret du 22 mai 1790, le Comité diplomatique se serait donc mué, entre octobre 1791 et avril 1792, en une véritable machine de guerre. Impuissant à produire des projets de lois susceptibles de réformer la diplomatie, le Comité diplomatique aurait donc été le principal instigateur des décrets qui ont précipité la France dans la guerre. Sous la Convention, non seulement il n'a pas su empêcher la formation de la première coalition, mais il n'a pas été cet outil qui aurait permis de sortir la France de la guerre. Ce sont les raisons de cette triple faillite - de la réforme de la diplomatie, du maintien de la paix et des solutions pour sortir de la guerre - qu'il nous faut ici examiner. Si le Comité diplomatique a été un des lieux de « l'homicide » simultané de l'Exécutif et de la paix, n'est-ce pas parce qu'il n'a jamais pu devenir ce qu'il aurait pu être : un lieu de gestation des décrets qui, votés dans l'enceinte parlementaire, auraient pu régénérer la diplomatie ? Et si le Comité diplomatique n'a accouché que de la guerre et des conquêtes,

n'est-ce pas parce qu'il n'a jamais pu s'ériger, ni en droit, ni de fait, en véritable « laboratoire de la loi » ?

Le comité diplomatique de la Constituante : l'impasse du contrôle législatif sur le ministère des Affaires Étrangères

- 4 Dans le bilan qu'il dresse de l'action des comités sous la Constituante, l'archiviste de l'Assemblée nationale, Armand-Gaston Camus fait de la « surveillance » du ministre des Affaires Étrangères la mission originelle du Comité diplomatique⁷. En réalité, sa naissance controversée témoigne des difficultés à fixer la définition de son rôle comme à cerner les contours de ses attributions. Ce n'est en fait que très progressivement que d'une fonction technique (la vérification des traités conclus sous l'Ancien Régime), le Comité diplomatique s'adjuge une fonction politique (le contrôle du ministre des Affaires Étrangères).

Une naissance ambiguë : la vocation imprécise du Comité diplomatique (mai-août 1790)

- 5 Montmorin et Bouillé n'ont pas seulement en commun leur implication dans le projet de fuite du roi. Ils sont également à l'origine des deux discussions qui vont aboutir à la création du Comité diplomatique : le premier, directement, en signalant le 14 mai 1790 les armements de l'Angleterre et de l'Espagne, consécutifs à « l'affaire de Nootka Sound », qui nécessitent que la France se mette, préventivement et conformément au Pacte de Famille, sur le pied de guerre – ce qui amène l'Assemblée à aborder pour la première fois la question diplomatique sous l'angle constitutionnel ; le second, indirectement, parce qu'une lettre qui lui est adressée fin juillet trahit les intentions équivoques du roi – ce qui permet de reposer la question du nécessaire contrôle du Législatif sur l'Exécutif en matière diplomatique. C'est au terme de cette double séquence, comprise entre la mi-mai et la fin juillet 1790, sous la menace d'une guerre (contre l'Angleterre) et d'une invasion (de l'Autriche), que le Comité diplomatique voit le jour.

Le débat du 14-22 mai 1790 : avortement ou ajournement du Comité diplomatique ?

- 6 Que la question de l'établissement d'un Comité diplomatique soit soulevée pour la première fois lors du « débat sur la guerre et la paix » de mai 1790 ne saurait surprendre : c'est en effet la question circonstancielle du soutien militaire à apporter à l'allié espagnol dans son différend avec l'Angleterre, posée dans les séances des 14 et 15 mai qui, dès le 16, se transforme en une question constitutionnelle. Débattue durant plus de huit jours, cette question constitutionnelle se pose moins en termes strictement diplomatiques qu'en termes institutionnels⁸. Parce qu'elle doit avant tout permettre de délimiter les prérogatives du législatif et de l'Exécutif en matière de guerre et de paix, cette question s'articule essentiellement autour d'un point sur lequel le débat achoppe : le degré d'autonomie qu'il importe de laisser à l'Exécutif en matière de politique extérieure. En effet, si personne ou presque ne remet véritablement en cause le monopole royal en la matière⁹, ce sont en revanche les moyens dont l'Assemblée dispose pour surveiller l'action diplomatique de l'Exécutif qui posent problème.

- 7 Deux moyens sont alors invoqués, mais à l'exclusion l'un de l'autre : celui de la responsabilité ministérielle, défendue majoritairement par les députés de droite ; celui du Comité diplomatique, avancé par une minorité de députés de gauche¹⁰. Si le Comité diplomatique ne voit finalement pas le jour à l'issue du débat de mai 1790, c'est moins en raison de la combativité de la droite que de la « démission » de la gauche sur cette question. En effet, les députés patriotes subordonnent alors la création éventuelle d'un Comité diplomatique à la nécessité de déléguer le droit de guerre et de paix à l'Assemblée : dès lors qu'on ôtait à l'Exécutif le moyen d'être dangereux (en déclarant la guerre sans le consentement de l'Assemblée), il n'était plus vraiment nécessaire de chercher à contrôler l'action ministérielle par le moyen d'un comité spécifique. Or, loin d'être la solution de compromis que Mirabeau a défendue devant les députés, le décret du 22 mai 1790 permet de « constitutionnaliser » ce qui n'était alors que provisoire : le monopole du roi sur la diplomatie, sans contrôle parlementaire¹¹. Discutée mais finalement avortée dans ce débat du 14-22 mai 1790, la naissance du Comité diplomatique le 29 juillet procède des inquiétudes soulevées par les agissements de l'Exécutif sur les frontières.

Le décret du 29 juillet 1790 : un corrigé du décret du 22 mai ?

- 8 En effet, à la fin juillet, c'est parce que le décret du 22 mai, bien que « sage et nécessaire » selon Philippe Fréteau de Saint-Just, « éprouve si promptement une infraction évidente », que les députés concluent à la nécessité de créer un Comité diplomatique. Le 27 juillet, l'Assemblée apprend deux faits, dont la corrélation jette le doute sur les intentions de la Cour : d'une part, le roi a donné l'ordre au marquis de Bouillé d'autoriser le passage de troupes autrichiennes sur le territoire français ; d'autre part, les principaux postes frontaliers sur la frontière du nord-est se trouvent dégarnis de troupes. L'Assemblée se voit alors contrainte d'aller demander des comptes à l'Exécutif par le seul moyen dont elle dispose alors : l'envoi d'une députation¹². Or, cette députation dit à elle seule les limites du décret du 22 mai : en laissant au roi le double monopole des forces armées et de l'appareil diplomatique, l'Assemblée ne peut donc évaluer qu'en « aveugle » la validité d'ordres qu'elle ignore, en vertu de traités dont elle ne connaît pas la teneur, et en fonction d'événements qui lui sont délibérément cachés par l'Exécutif. Le 28 juillet, le rapport que soumet Fréteau à l'Assemblée ne se contente pas de recenser toutes les fautes du ministre des Affaires Étrangères (Armand-Louis de Montmorin) : il aboutit au vote d'un décret qui ouvre une première brèche dans le monopole royal en matière de défense militaire et de négociations diplomatiques¹³.
- 9 C'est dans la droite ligne de ce décret que l'Assemblée applaudit à la création d'un « Comité des affaires étrangères ». Cependant, la nature même de ses attributions fait encore débat : ce Comité doit-il se contenter de vérifier les actes du gouvernement en fonction de la teneur des traités contractés avant la Révolution (comme le veut d'André, dès le 27 juillet¹⁴) ou bien est-il habilité à contrôler « en amont » l'action du ministre des Affaires Étrangères (comme le soutient d'Aiguillon, le 28¹⁵) ? *A priori*, dans l'esprit de Fréteau qui est l'auteur de la motion présentée le 29 à l'Assemblée, les deux :
- « Nous devons aussi observer qu'ayant trouvé un traité de la France avec la Savoie, qui a le même objet que celui de 1769 avec l'Autriche, il nous a paru nécessaire que l'Assemblée nommât un Comité pour en faire l'examen ainsi que des autres traités qui existent avec les différentes puissances. Ce Comité, composé de douze personnes prendrait connaissance de tout ce qui est relatif aux affaires extérieures

du royaume, en rendrait compte à l'Assemblée sous huit jours, et proposerait en même temps ses vues sur les moyens de pourvoir à la sûreté de l'État ».

- 10 Pourtant, le décret du 29 juillet limite la mission du Comité diplomatique au seul examen des traités :

« L'Assemblée nationale décrète qu'il sera nommé un Comité de six membres chargés de prendre connaissance des traités existants entre la France et les puissances étrangères et des engagements respectifs qui en résultent, pour en rendre compte à l'Assemblée, au moment où elle le demandera »¹⁶.

- 11 Si le Comité diplomatique se réduit finalement à ce rôle purement technique d'examen des traités, c'est en raison de la lettre même du décret du 22 mai qui ne l'autorise pas à faire plus : comme le rappelle Regnault de Saint Jean d'Angély, augmenter les prérogatives du Comité diplomatique revient à « détruire » l'initiative du roi et à « anéantir » la responsabilité ministérielle¹⁷. Cependant, alors qu'ils refusent au Comité diplomatique tout moyen de contrôle, en amont, sur l'action gouvernementale, les Constituants ne parviennent pas à se doter, en aval, d'un véritable moyen de mise en accusation des ministres. En effet, non seulement ils ne définiront jamais le « crime de lèse-nation »¹⁸, mais ils tarderont à fixer les modalités de la responsabilité ministérielle¹⁹. Cette absence de définition pénale de la responsabilité ministérielle explique le changement de vocation des comités en général et du Comité diplomatique en particulier²⁰ : c'est parce que la responsabilité ministérielle demeure d'abord indéfinie avant de devenir inopérante que les comités ont pu s'octroyer des compétences qu'aucun décret ne leur confère²¹ : le droit de contrôler l'Exécutif procède d'un devoir de surveillance qui doit permettre aux députés de l'empêcher de nuire.

Une tutelle tardive et imparfaite sur l'Exécutif : de la complicité au « procès »

- 12 Pourtant, s'il faut attendre le printemps 1791 pour que le Comité diplomatique exerce réellement cette fonction de surveillance du ministre des Affaires Étrangères, c'est en raison des rapports de force au sein même du Comité diplomatique. En effet, ses relations avec Montmorin sont d'abord commandées par une confiance aveugle (alimentée par Mirabeau), avant de faire place, à partir d'avril 1791, à une défiance chronique (entretenu par Fréteau de Saint-Just).

La collaboration de Montmorin et du Comité diplomatique (juillet 1790-avril 1791)

- 13 Il est communément admis que jusqu'à sa mort le 2 avril 1791, Mirabeau serait parvenu à étouffer le Comité diplomatique, en le condamnant à une inertie chronique. La liste des rapports produits au nom du Comité entre la fin juillet 1790 et avril 1791 confirme ce « noyautage » : sur les neuf rapports seulement que le Comité présente à l'Assemblée durant ces huit premiers mois d'existence (sur un total de 40 pour l'ensemble de la Constituante), Mirabeau en a été cinq fois le rapporteur. De là, on est allé jusqu'à dire que Mirabeau s'était servi du Comité diplomatique pour « diriger la politique extérieure » et pour devenir « plus puissant que le ministre des Affaires Étrangères »²². En réalité, c'est bel et bien Mirabeau qui a permis à Montmorin de demeurer « puissant ». En effet, si le député d'Aix-en-Provence est parvenu à limiter l'étendue des travaux et des exigences du Comité, ou du moins à les orienter dans le sens de la cour, c'est en exploitant la confiance des députés dans un ministre avec lequel, à partir de décembre 1790, il cherche à mettre à

exécution le plan qui devait permettre de « sauver » la monarchie constitutionnelle²³. En outre, cette prétendue mainmise de Mirabeau sur ce Comité ne fut que relative, du fait même des résultats du scrutin du 1^{er} août 1790 qui y font entrer des figures de premier plan, loin de lui être dévouées – à commencer par le « vainqueur » de ce scrutin : Philippe Fréteau de Saint-Just.

Tableau n° 1 : Les membres du Comité diplomatique de la Constituante

Membres	Nombre de voix obtenues
Fréteau	217
Mirabeau l'aîné	181
Du Châtelet	166
Barnave	159
Menou	144
D'André	120
Suppléants	
Malouet	116
Begouen	113
Lameth	103
Du Pont	99
Maury	94
Sieyès	91

- 14 Ces élections reflètent la recherche d'un équilibre politique entre les deux « partis » de gauche, qui s'est fait au détriment de la droite (qui ne compte qu'un seul membre : le duc du Châtelet). Sur les six députés élus, deux appartiennent à la gauche radicale, en tant que membres du club des Jacobins (Menou et Barnave) et deux à la gauche modérée, en tant que membres du club de 1789 (Mirabeau et d'André). Fréteau de Saint-Just peut apparaître dans une position intermédiaire entre la gauche modérée et radicale, n'étant membre d'aucun club, mais figurant parmi les « députés actifs » de la gauche. Si l'on tient compte des douze membres (titulaires et suppléants) élus le 1^{er} août, c'est donc la gauche modérée qui l'emporte : la gauche radicale compte au total trois représentants (Menou, Barnave, en tant que membres ; Lameth en tant que suppléant) et la gauche modérée, quatre membres, inscrits au Club de 1789 (Mirabeau, d'André, et, parmi les suppléants : Sieyès et Dupont de Nemours).
- 15 Plus généralement, ce sont les députés qui ont joué un rôle crucial dans l'adoption des deux décrets du 22 mai et du 29 juillet 1790 qui l'ont emporté. À l'exception du duc du

Châtelet (qui, le 18 mai, soutenait la délégation exclusive au roi du droit de guerre et de paix et qui s'était explicitement déclaré contre la création d'un Comité diplomatique) et de Mirabeau (qui soutenait la délégation concurrente aux deux pouvoirs), trois des six membres du Comité diplomatique font partie des principaux défenseurs de la délégation exclusive du droit de paix et de guerre à l'Assemblée. Or, non seulement Fréteau de Saint-Just, Menou, Barnave jouent un rôle majeur dans la création du Comité diplomatique entre les 27-29 juillet 1790, mais ils n'ont pas caché leur ambition de faire du Comité diplomatique un véritable outil de surveillance du ministère. La principale ligne de fracture au sein du Comité diplomatique de la Constituante oppose donc deux des députés auxquels incombe la paternité respective des décrets du 22 mai et du 29 juillet 1790 : Mirabeau et Fréteau de Saint-Just.

- 16 Entre Fréteau de Saint-Just et Mirabeau, ce ne sont pas seulement les missions confiées au Comité diplomatique qui font l'objet d'un contentieux, c'est également l'évaluation globale du danger extérieur qui menace ou non la France : alors que Fréteau, dans la droite ligne de son intervention du 29 juillet 1790, insiste constamment sur la réalité de la menace extérieure et sur la nécessité de surveiller la conduite des puissances étrangères et celle du ministre des Affaires Étrangères, Mirabeau s'emploie à l'inverse à constamment le minorer, afin de dissuader les députés de mettre sous tutelle le département des Affaires Étrangères. Ainsi, Mirabeau et d'André multiplient les « nouvelles rassurantes » à l'Assemblée, qui sont autant des démentis aux « rumeurs alarmistes » répandues dans la presse et divulguées aux députés par Fréteau. Ces démentis, ils les tiennent directement du ministre, Montmorin, qui sélectionne à dessein les nouvelles qu'il souhaite voir communiquer à l'Assemblée. De la sorte, le Comité diplomatique ne fait qu'enregistrer la parole du ministère et de ses agents en la répercutant dans l'enceinte parlementaire. Or, ce système ne fonctionnait qu'en raison de l'aura de Mirabeau et de la confiance dont était crédité le ministre des Affaires Étrangères. La mort du tribun le 2 avril 1791 et la crise de Varennes de juin 1791 remettent en cause la légitimité de cette collaboration sans suspicion.

L'esquisse d'un premier contrôle législatif sur la diplomatie (avril-septembre 1791) ?

- 17 La disparition de Mirabeau autorise en effet l'ouverture d'un double procès : contre le Comité diplomatique, accusé d'incompétence et contre le ministre des Affaires Étrangères, taxé de négligence. Le 19 avril 1791, alors qu'il est question d'une nouvelle menace d'invasion sur les frontières françaises, les députés dénoncent à l'unisson l'inertie commune et concertée du ministre des Affaires Étrangères et du Comité diplomatique : à Reubell, qui constate que « le ministre des affaires étrangères garde le silence » sur les dangers qui menacent la France, Babet réplique : « Et le Comité diplomatique dort ». Au silence du ministre équivaut donc le sommeil du Comité. Robespierre va plus loin : c'est le sommeil du Comité qui permet et justifie ce silence de Montmorin sur les affaires intéressant la sécurité nationale²⁴. En effet, le Comité est jugé coupable d'entretenir le « secret » du ministère, en soustrayant à l'Assemblée des pièces qui intéressent la sûreté de l'État. C'est autant la matière sur laquelle le Comité diplomatique travaille que la manière dont il en rend compte que Robespierre et Menou dénoncent de concert : aux avis et adresses alarmistes envoyés depuis les départements frontaliers par la « vigilance patriote », le Comité diplomatique a préféré les informations rassurantes fournies par le ministère. Au terme de cette séance houleuse, la gauche patriote parvient donc à donner au Comité les compétences larges qu'elle réclame depuis le printemps 1790 et qui lui

permet, dès l'été 1791, de se livrer à la première esquisse d'un contrôle sur le ministère des Affaires Étrangères. En effet, à partir du printemps 1791, la surveillance toujours plus étroite qu'exerce le Comité sur le ministère est la conséquence de la défiance contre un ministre qui dispose de tous les moyens pour compromettre la sûreté de l'État, en dissimulant à l'Assemblée, au nom même de la raison d'État, la réalité de la situation diplomatique française. Si c'est le secret diplomatique qui rend le ministre « irresponsable », c'est au secret diplomatique qu'il faut s'attaquer, tant pour lever l'impunité ministérielle, que pour garantir la sécurité nationale. C'est à l'aune de trois ruptures majeures dans la communication entre le ministère et l'Assemblée que se mesure le changement initié par le procès du 19 avril 1791.

- 18 Alors que jusqu'ici, le ministre n'informait le Comité que des faits et pièces qu'il réclamait ou qu'il avait intérêt à rendre publics, à partir d'avril 1791, il doit l'instruire directement de tout ce qui intéresse la sûreté des frontières et la situation diplomatique de la France. Parce que le ministre devient responsable de ce qu'il tait autant que de ce qu'il dit, il lui appartient désormais de communiquer ces informations diplomatiques qu'il attendait précédemment qu'on lui demande – et qu'il ne livrait pas toujours. Or, non seulement les communications entre Montmorin et le Comité se multiplient, mais la nature même des documents communiqués change : alors que jusqu'en avril 1791, le ministre se contentait de rapports ou de mémoires synthétisant la correspondance diplomatique reçue depuis l'étranger, dont il ne divulguait qu'exceptionnellement des extraits, à partir d'avril 1791, il est amené à communiquer au Comité de plus en plus de dépêches originales, voire de mémoires secrets²⁵.
- 19 Enfin, le Comité prend davantage en compte la voix de l'opinion publique au détriment de la parole diplomatique véhiculée par le ministre. Symptomatique de ce glissement : le rapport de Fréteau de Saint-Just sur la situation extérieure de la France du 11 juin 1791. La nouveauté ne tient pas seulement aux clauses du décret du 13-15 juin auquel ce rapport aboutit (qui, pour la première fois, érige l'émigré en un « non-sujet de droit »²⁶. Elle tient également au matériau à partir duquel il a été élaboré. En effet, Fréteau se fonde sur l'ensemble des pétitions et adresses alarmistes qui avaient été jusqu'alors soigneusement écartées par le Comité, pour confectionner un premier tableau de la contre-révolution extérieure et intérieure²⁷. Ce rapport du 11 juin sanctionne le changement de compétence du Comité diplomatique : chargé de l'examen des fondements mêmes du dialogue (traités et dépêches), il est devenu l'initiateur des mesures de sévérité contre les « traîtres du dehors » et l'instigateur d'une politique de fermeté à l'égard des puissances étrangères. En se réclamant de l'autorité de cette même « vigilance patriote », la Législative reprendra à son compte la ligne définie dans ce rapport. Elle dénoncera aussi l'une des faillites les plus tangibles de la Constituante : le sacrifice de la réforme de la diplomatie.

La réforme avortée de la diplomatie : un rôle législatif mineur

- 20 L'examen des quarante rapports présentés devant la Constituante par le Comité diplomatique permet de distinguer deux grandes catégories de matières qu'il a eues à traiter : d'un côté, des objets structurels de droit public, relatifs aux traités à conserver ou à réviser ; de l'autre, des objets circonstanciels qui portent sur les questions de sécurité nationale, sur les sujets de contentieux avec les puissances étrangères et enfin, sur le problème de la circulation des biens et des personnes.

Tableau n° 2 : Classement thématique des rapports faits devant la Constituante par le Comité diplomatique

Rapports / communications faits par le Comité diplomatique	Nombre
Renouvellement des traités d'Ancien Régime et négociation de nouveaux traités	2
Indemnités aux princes possessionnés en France	3
Sûreté du royaume	18
Réunion d'Avignon à la France	6
Affaires particulières (étrangers en France ou Français de l'étranger)	5
Circulation des biens et des personnes après Varennes	6
TOTAL	40

- 21 Comme le montre le tableau ci-dessus, le hiatus entre sa vocation originelle et la réalité de ses travaux est patent : alors qu'il n'a été créé que pour vérifier la constitutionnalité des traités d'Ancien Régime, le Comité a essentiellement fourni des rapports sur les problèmes liés à la sécurité nationale. Il semble donc que le Comité de la Constituante ait finalement moins traité de diplomatie en tant que telle que des mesures de défense militaire commandées par la menace de guerre. En termes d'alliances et de traités, le bilan du Comité diplomatique est extrêmement mince, pour ne pas dire indigent : rappelons que les deux seuls traités signés sous la monarchie constitutionnelle qui sont soumis à la ratification du corps législatif les 10 décembre 1791 et 29 avril 1792, se limitent au renouvellement d'une convention de commerce, avec une enclave du département du Haut-Rhin de « 7000 âmes » (la minuscule république de Mulhausen) et à deux « conventions d'indemnités » conclues avec deux des plus petits princes allemands (celui de Salm-Salm et de Loewenstein-Wertheim)²⁸.
- 22 Cette stérilité dans un domaine qui lui avait pourtant été explicitement assigné lors de sa création s'explique en réalité par le premier grand rapport rendu par Mirabeau le 25 août 1790 sur cette question. Dans ce rapport qui devait permettre de juger de la « constitutionnalité » du Pacte de Famille, Mirabeau « verrouille » en quelque sorte le Comité diplomatique, en posant les principes et surtout, les limites, d'après lesquels il doit ou non réformer les engagements diplomatiques de la France. Dans la droite ligne de ce qu'il défend depuis le début de l'année 1790, Mirabeau cherche alors à ôter à l'Assemblée le droit de légiférer sur ces traités – et d'en contester la teneur, sinon l'existence. En rappelant la nécessité de conserver les alliances tant que l'Europe aura « besoin de politique », Mirabeau annonce dès le préambule un principe que les Constituants ne remettront jamais en cause : si la nation française a changé « ses lois et ses mœurs », et si « elle doit sans doute changer sa politique », elle doit néanmoins persister « à suivre partiellement son ancien système qu'elle ne pourrait détruire soudainement sans péril »²⁹ : en ce qui concerne les relations diplomatiques, point de table rase donc, mais un travail constant de négociation pour rendre compatibles les principes nouveaux (de droit) et les héritages (de la diplomatie) – autrement dit, le droit

constitutionnel français et le droit public de l'Europe. À cet effet, Mirabeau pose deux principes fondamentaux : le premier est la reconnaissance et le respect de tous les traités conclus sous l'Ancien Régime ; le second est l'engagement, en conformité avec l'article 4 du traité du 22 mai 1790, à ne conserver dans ces traités que les clauses strictement défensives. En conséquence, Mirabeau propose de renvoyer à l'examen du Comité diplomatique ces corrections nécessaires et de confier aux ministres du roi le soin de « négocier le renouvellement du traité » d'après les bases exposées dans son rapport : la réforme des traités d'Ancien Régime dépend donc tout entière de la collaboration nécessaire du roi et de l'Assemblée. Adopté sans discussion, ce décret ne débouche pourtant sur aucune correction ultérieure du Pacte de famille de la part du Comité diplomatique, et sur aucune renégociation en un « pacte national » de la part du ministère des Affaires Étrangères.

- 23 Le Pacte de famille reste donc en l'état, comme tous les autres traités hérités de l'Ancien régime, qui ne seront jamais examinés que lorsque les circonstances l'exigeront – autrement dit, pour régler les différends survenus ponctuellement avec certaines puissances étrangères. Ainsi, quand contentieux il y a, le Comité diplomatique s'emploie à légitimer les prétentions françaises en se fondant sur la lettre même des traités, et en recourant à des solutions diplomatiques pour dédommager les puissances étrangères de leurs pertes. Ainsi, c'est strictement sous l'angle du droit public que Mirabeau, au nom du Comité, traite la question des princes possessionnés d'Alsace et que le principe des indemnités à négocier par l'Exécutif est décrété le 28 octobre 1790³⁰. De même, la question récurrente du rattachement d'Avignon à la France est tout à fait emblématique des réticences des Constituants à envisager autrement que sous l'angle du droit public le traitement des relations extérieures. C'est en effet de haute lutte que, le 14 septembre 1791, après quatre rapports successifs, Menou parvient à « arracher » *in extremis* à l'Assemblée le vote qui décrète le rattachement d'Avignon à la France – en arguant moins des principes de droit naturel que de la rupture effective des relations diplomatiques avec le Saint-Siège.
- 24 En effet, le Comité s'est également refusé à être le porte-parole du droit des gens : s'il a pris en compte les réclamations des souverainetés étrangères, il a systématiquement occulté les revendications des nations, se refusant toujours à se faire leur avocat auprès de l'Assemblée. Enfin, il n'a disposé d'aucun droit de regard sur le profil et les agissements des agents diplomatiques, renonçant en cela à devenir l'artisan d'une réforme de l'appareil diplomatique, pourtant d'autant plus pressante que les ambassadeurs du roi se refusaient à devenir les organes de la nation. S'il n'a donc été à l'origine d'aucun rapport qui aurait permis de réformer la structure, les traités ou les principes diplomatiques, il a en revanche été particulièrement investi dans la question de la défense nationale. À celui que l'on suppose instruit des « secrets diplomatiques », les députés demandent logiquement de statuer sur la dangerosité des menaces sur les frontières : comme le Comité militaire et le Comité des recherches et des rapports avec lesquels il collabore étroitement, le Comité diplomatique doit veiller à l'exécution des décrets relatifs à la mise en défense des frontières nationales³¹. C'est ce que prouvent, au lendemain de Varennes, les rapports produits par Fréteau contre les émigrés et contre la sortie des hommes, des armes, du numéraire et des grains : à l'été 1791, le Comité diplomatique a ainsi fabriqué les lois qui permettent de rendre les frontières étanches et peut-être, déjà, de mettre la France en état de siège. Dans la continuité de cette politique,

le Comité diplomatique de la Législative se serait distingué par la fabrication des décrets qui, à partir de l'automne 1791, aboutissent à la déclaration de guerre du 20 avril 1792.

Le Comité diplomatique de la Législative : une machine de guerre aux mains des « Brissotins » ?

- 25 L'idée selon laquelle Brissot se serait imposé comme « l'âme » du Comité diplomatique de la Législative et qu'il en aurait fait la tribune de sa campagne belliciste est l'une des plus communément admises. Dans la droite ligne des analyses de François Furet, Franck Attar s'emploie dans son dernier ouvrage à décrypter la genèse de cette « marche à la guerre » sous l'angle de la confiscation progressive, par Brissot et ses partisans, du débat sur la politique extérieure³². Pour ce faire, les Girondins auraient progressivement « investi le Comité diplomatique », en le transformant en un laboratoire de leur politique agressive³³. Sans nier le rôle essentiel joué par Brissot dans la déclaration de guerre du 20 avril 1792, son instrumentalisation du Comité à cette fin belliqueuse mérite d'être réexaminée.

Une mission de surveillance de l'Exécutif : de l'implicite à l'explicite

- 26 Le Comité diplomatique de l'Assemblée législative est rétabli « à une très grande majorité » par le décret du 14 octobre 1791³⁴. Ce décret se contente de stipuler la création d'un « comité des questions et matières diplomatiques », sans définir pour autant ses attributions. Le décret du 15 octobre n'apporte pas plus de précision, sinon qu'il change l'intitulé du décret adopté la veille en instituant un « comité des matières diplomatiques ». L'hésitation sur l'intitulé initial de ce second Comité diplomatique n'est pas fortuite : le 14 octobre, les députés tentent de concilier les deux positions défendues lors du débat qui a présidé à sa renaissance - celles en faveur de l'examen des « matières » diplomatiques (la teneur des traités) et celles en faveur de la prise en charge des « questions » circonstancielles de la politique extérieure (le contrôle de la diplomatie). Le 15, les députés semblent avoir renoncé à cette seconde option et avoir souscrit à une formule qui rapproche le Comité diplomatique de la Législative de son prédécesseur de la Constituante. Reste que c'est le « flou » entretenu par ces deux décrets qui va permettre, dans la pratique, une extension très large de ses compétences : en ne défendant pas au Comité de surveiller l'action du ministre, tacitement, ces deux décrets l'y autorisent.
- 27 En effet, c'est la nécessité d'obtenir des renseignements fiables sur les rassemblements d'émigrés et sur les agissements des ministres qui va entraîner le Comité à examiner les « questions » plutôt que les « matières » diplomatiques. Dès le 20 octobre, derrière la question de la légitimité d'un décret sur l'émigration, se pose celle de l'aide potentielle (politique, militaire ou financière) que leur accordent les puissances qui les accueillent : sous la Législative, la question de l'émigration devient donc d'emblée la grande question diplomatique qu'ont en partie évacuée les Constituants. En effet, comment légiférer de façon adéquate sur cette question de l'émigration, si l'Assemblée ne dispose d'aucun renseignement sur la nature de ces rassemblements et sur leur potentielle collusion avec des puissances étrangères dont elle ignore les intentions ? Que le Comité soit naturellement appelé à devenir cet organe de renseignement, cela va de soi. Qu'il en vienne à devenir le principal outil de surveillance des émigrés, cela tient à l'absence, pendant deux mois, d'un comité chargé explicitement de la surveillance des complots

contre-révolutionnaires. En effet, au début de la Législative, le Comité des recherches est supprimé, pour n'être finalement rétabli que le 25 novembre 1791 sous le nom de « Comité de surveillance ». Le Comité diplomatique se voit donc confier, de concert avec le Comité de législation, la mission de récolter des informations et de fournir des rapports sur ces complots contre-révolutionnaires.

- 28 Parallèlement, durant l'automne 1791, les Législateurs s'emploient à dissiper le flou sur la responsabilité ministérielle, afin de se donner les moyens de poursuivre pénalement les ministres. Présenté au nom du Comité de législation par Hérault de Séchelles le 22 février 1792, le rapport sur le mode d'exécution de la responsabilité ministérielle rend explicite ce que les Constituants avaient laissé dans l'implicite : en justifiant les non-dits du Code pénal par l'impossibilité de définir par une liste exhaustive les « délits négatifs », le Comité de législation reconnaît pour la première fois explicitement le droit pour les députés d'inculper les ministres pour leur négligence, autrement dit pour leur « responsabilité négative »³⁵. En s'attribuant le devoir de surveiller les ministres et en s'adjugeant le droit de les poursuivre pour leurs délits de négligence, les Législateurs confèrent à leurs comités une compétence que leur avaient refusée les Constituants : celle de demander aux ministres des comptes sur leur administration. Car pour pouvoir décréter d'accusation les ministres, il faut pouvoir connaître leurs crimes : les comités sont donc tacitement chargés de fournir à l'Assemblée les renseignements à partir desquels elle peut statuer sur l'éventuelle culpabilité du ministre. Ce qui n'était qu'implicite, le décret du 25 janvier 1792 le rend obligatoire : en décrétant que « les comités remettront aux commissaires chargés de correspondre avec les grands procureurs, toutes les pièces relatives à la poursuite des crimes de lèse-nation », l'Assemblée confie aux comités une mission d'enquête et d'expertise sur les actes de l'Exécutif.
- 29 Or, parce que les décrets d'accusation lancés par l'Assemblée contre les ministres sont soustraits au veto royal, le seul moyen de contourner le décret du 22 mai et de briser le monopole royal en matière diplomatique consiste donc à mettre en accusation le ministre des Affaires Étrangères : inculper ce dernier permet de s'emparer de la correspondance diplomatique et par là, d'instruire les députés des secrets qu'il a tentés de leur dissimuler. Dès lors, le Comité diplomatique de la Législative peut devenir ce que le décret du 29 juillet lui refusa et ce que les décrets des 14-15 octobre 1791 hésitèrent à lui reconnaître explicitement : un organe de contrôle du ministère des Affaires Étrangères. C'est ce contrôle étroit et nécessaire du Comité diplomatique sur le ministère, qui aurait permis à ses membres brissotins de fomenter la « marche à la guerre ».

Le Comité diplomatique de la Législative, un comité « brissotin » ?

- 30 L'analyse de la composition du Comité diplomatique et de l'évolution des rapports de force en son sein invalide pourtant l'idée d'un Comité entièrement inféodé à la stratégie belliciste et propagandiste de ces « Girondins d'avant la Gironde »³⁶. En effet, entre la fin octobre 1791 et la mi-mars 1792, le Comité diplomatique de la Législative n'est pas un espace girondin mais feuillant, dominé par Koch et non par Brissot.

Le Comité diplomatique : un comité feuillant

- 31 C'est ce que prouve la liste des douze premiers membres élus le 25 octobre 1791 au sein du Comité diplomatique de la Législative³⁷ : seulement un tiers de ses commissaires est

inscrit au club des Jacobins (Mailhe, Gensonné, Brissot et Rühl) tandis que cinq d'entre eux appartiennent au club des Feuillants (Lemontey, Baert, Ramond, Schirmer et Jaucourt). Sans être inscrits dans aucun de ses deux clubs, Koch, Briche et Treilh-Pardailhan penchent en faveur de ce dernier groupe. Du point de vue de la provenance géographique de ses commissaires, il faut noter la prédominance des députés originaires des départements frontaliers du Nord-Est : un tiers des membres du Comité proviennent des départements du Haut-Rhin (Schirmer) et du Bas-Rhin (Koch, Rühl, Briche), auquel on peut adjoindre Ramond de Carbonnières, certes élu à Paris, mais originaire de Strasbourg. De même que le débat sur la question du droit de guerre et de paix permettait d'expliquer la composition du Comité diplomatique de la Constituante, de même, ce sont les prises de position de ces députés dans le débat sur les émigrations (20 octobre-9 novembre 1790), initié par Brissot, qui les « propulsent » au sein du Comité diplomatique de la Législative : entre le 20 et le 25 octobre 1792, neuf des douze commissaires élus le 25 ont pris position sur cette question. Or, tous se sont distingués en s'opposant aux mesures de rigueur préconisées par Brissot³⁸. Autant que les renseignements dont ils disposent sur ces rassemblements d'émigrés, c'est donc la « prudence » qu'ils ont manifestée sur cette question diplomatique des émigrés qui justifie l'élection de ces détracteurs de Brissot. En choisissant Ramond, Baert, Jaucourt, Lemontey (qui se sont tous signalés pour leur avis modéré dans le débat sur les émigrés) ainsi que les auteurs du rapport du 22 octobre 1792 (Koch, Briche, Rühl, soutenus par Schirmer), les Législateurs ont donc adressé un vote de défiance au journaliste du *Patriote français* - lequel ne peut donc compter dans ce Comité diplomatique que sur le soutien de Gensonné. Plutôt que d'une « entrée remarquée »³⁹ des Brissotins au sein du Comité diplomatique, il convient donc de souligner leur « entrée par la petite porte » - ce que confirme d'ailleurs l'absence de Brissot et de Gensonné lors de la première séance du Comité diplomatique, au cours de laquelle sont élus son président et son secrétaire⁴⁰.

- 32 C'est à la fois ce poids politique des Feuillants et des députés de l'Alsace qui justifie l'élection, le 28 octobre, du spécialiste incontesté des questions de droit public, Christophe-Guillaume Koch, en tant que président du Comité diplomatique ainsi que sa réélection aux mêmes fonctions le 2 mars 1792⁴¹. Entre l'automne 1791 et le printemps 1792, ce n'est pas donc pas Brissot le porte-parole officiel du Comité diplomatique, mais son président, Koch. Brissot a au contraire brillé par son silence, sinon par son absence du Comité diplomatique. La liste des affaires qui lui sont dévolues par le Comité diplomatique confirme cet effacement⁴². Quand il parle, c'est donc toujours en son nom propre et pour s'opposer aux options défendues par le Comité diplomatique : si Brissot agit sur le Comité diplomatique, ce n'est pas au cours de ses délibérations, mais « en dehors », en amont comme en aval des rapports produits par ses collègues. À cet égard, il n'a pas instrumentalisé le Comité diplomatique, il en a été au contraire l'un de ses principaux détracteurs.

Du « statu quo feuillant » au « putsch girondin » (mars 1792)

- 33 Le Comité diplomatique sous la Législative n'est renouvelé que deux fois et, dans les deux cas, en deux temps : d'abord par un tirage au sort qui permet d'exclure la moitié de ses membres (les 25 janvier et 6 juin 1792), puis par l'élection de nouveaux commissaires qui doivent remplacer par moitié les membres précédemment exclus par le sort (les 2 mars et 17 juillet 1792). Or, plutôt que d'introduire la rotation souhaitée, cette procédure a en fait permis de consolider à leur place les mêmes membres.

Tableau n° 3 : Les « faux renouvellements » du Comité diplomatique sous la Législative.

ELECTION DU 25 OCTOBRE 1791	EXCLUS PAR LE SORT : 25 janvier 1791	Elections du 2 mars 1792	EXCLUS PAR LE SORT : 6 juin 1792	ELECTIONS DU 17 JUILLET 1792
MEMBRES				
Koch			x	
Ruhl	x	➤	x	➤
Gensonné			x	Bonnier
Brissot			x	➤
Lemontey	x	➤		
Briche	x	➤		
Baert			x	Lindet
Ramond			x	➤
Mailhe			x	➤
Schirmer	x	Daverhault		
Treilh-Pardailhan	x	Vienot de Vaublanc		
Jaucourt	x	➤	x	
SUPPLÉANTS		SUPPLÉANTS [devenus titulaires à partir du 12 mars 1792]		
Daverhault		Schirmer		
Fauchet		Hérault de Séchelles		
Carnot aîné		Jean Debry	x	➤
Delaunay		Pozzo	x	➤
Téalier		Lasource		
Dubois-Dubais		Vergniaud		
Collet		Isnard		

x : signale les membres exclus par tirage au sort.

➤ : signale les membres réélus.

- 34 Ainsi, le 2 mars 1792, quatre des six membres exclus lors du tirage au sort du 25 janvier 1792, sont immédiatement réélus (Ruhl, Lemontey, Jaucourt et Briche). Daverhoul, qui en devient commissaire, n'est pas véritablement « nouveau », puisqu'il avait été élu suppléant lors des élections du 25 octobre 1791. À l'inverse, Schirmer, titulaire depuis le 25 octobre, n'est pas définitivement exclu puisqu'il est élu le 2 mars 1792 en tant que premier suppléant. Ainsi, le renouvellement introduit le 2 mars 1792 n'exclut finalement véritablement que Treilh-Pardailhan et ne fait rentrer qu'un seul membre inédit : Vienot de Vaublanc. Le même phénomène se reproduit lors des élections du 17 juillet 1792 qui annule les effets de « l'épuration » du 6 juin 1792. Le 6 juin 1792, tandis que les six membres conservés le 25 janvier 1792 sortent (Koch, Ramond, Mailhe, Gensonné, Brissot, Baert) et que le sort désigne quatre nouveaux sortants (De Bry, Rühl, Jaucourt et Pozzo), sept des dix sortants sont pourtant immédiatement réélus le 17 juillet 1792 (Pozzo, Ruhl, Mailhe, Brissot, Jean Debry, Ramond, Koch) : sur les neuf membres que compte dès lors le Comité diplomatique, seuls Bonnier d'Alco et Lindet sont véritablement nouveaux.
- 35 On ne peut donc que souligner la permanence des mêmes membres au sein du Comité diplomatique : dix des douze membres élus le 25 octobre 1791 demeurent membres du Comité jusqu'au 17 juillet 1792 (Lemontey, Briche, Ruhl, Jaucourt, Baert, Mailhe, Gensonné, Ramond, Brissot et Koch) – voire onze, puisque Schirmer, nommé suppléant le 2 mars redevient membre délibérant dès le 12 mars. Huit d'entre eux étant reconduits le 17 juillet 1792, ce sont donc les trois quarts des douze membres élus le 25 octobre 1791 qui demeurent en poste au sein du Comité durant toute la durée de la Législative. Ainsi, la composition presque inchangée du Comité diplomatique entre octobre 1791 et septembre 1792 semble bel et bien plaider en faveur d'une prédominance tout au long de la Législative des adversaires de Brissot. À cet égard, les élections du 2 mars 1792 sont tout à fait emblématiques de la « prudence » de l'Assemblée à l'égard des positions défendues par les Brissotins : en reconduisant au sein du Comité diplomatique une majorité feuillante, hostile à la guerre, l'Assemblée législative a apporté un nouveau vote de défiance à Brissot.
- 36 Brissot tire donc la leçon de ces élections du 2 mars : pour obtenir la majorité au sein du Comité, il invente une solution juridique qui lui permet, dix jours après ces élections, d'en annuler les effets. Comment ? En augmentant le nombre de membres au sein du Comité diplomatique par la titularisation des six suppléants élus le 2 mars : trois d'entre eux sont des proches (Jean De Bry, Lasource et Vergniaud) et quatre d'entre eux sont ouvertement acquis au parti de la guerre (Hérault de Séchelles, Debry, Lasource et Vergniaud). Le 12 mars, deux jours après être parvenu à mettre en accusation le ministre Delessart, le groupe brissotin remporte en effet une seconde victoire en parvenant à faire voter, « à une très grande majorité », un décret que les députés avaient pourtant rejeté dix jours plus tôt : l'adjonction des suppléants au sein du Comité diplomatique⁴³. L'offensive des Girondins pour s'emparer de la conduite de la politique extérieure ne daterait donc que de la mi-mars 1792 et se serait opérée par deux moyens : d'abord, par la destitution du ministre des Affaires Étrangères, Delessart, partisan de la paix, et par son remplacement par Dumouriez (décret du 10 mars) ; ensuite, par le renouvellement du Comité diplomatique réélu le 2 mars (décret du 12 mars). Ce ne serait donc qu'à partir de ce « putsch » du 12 mars que le Comité diplomatique, désormais composé de 18 membres, serait devenu brissotin et belliciste.
- 37 Encore faut-il nuancer la responsabilité de ce comité « brissotin » dans la déclaration de guerre. En effet, à partir de mars 1792, les Brissotins ne confisquent pas véritablement la

parole au détriment des modérés du Comité diplomatique qui continuent à jouer un rôle actif. Mieux : entre le 12 mars et le 20 avril 1792, le Comité diplomatique ne s'exprimant plus sur les notes provenant de la cour de Vienne, ce ne sont pas ces suppléants girondins qui accélèrent la guerre. En effet, à partir de sa nomination au ministère le 15 mars 1792, Dumouriez « bâillonne » en quelque sorte le Comité qui semble s'en remettre entièrement à lui pour l'appréciation de la situation générale des relations extérieures. Si le 20 avril 1792 apparaît comme « le jour de gloire » de Dumouriez⁴⁴, il est aussi le jour où l'abdication du Comité diplomatique face au ministre des Affaires Étrangères est peut-être la plus évidente : c'est en effet sur le seul rapport de Dumouriez et non sur le rapport du Comité diplomatique que la guerre est déclarée. Et de fait, le soir même, c'est sous la dictée de Dumouriez que ce Comité, en la personne de Gensonné, rédige le décret que l'on sait.

Le Comité diplomatique de la Législative : la défense de la « dignité nationale »

- 38 La liste des rapports produits par le Comité diplomatique de la Législative confirme la nécessité d'invalider la thèse d'un Comité « fauteur de guerre ». Cette liste montre qu'il a surtout été à l'initiative des décrets destinés à assurer la défense nationale, qui sont de deux ordres : ceux qui sont rendus avant la déclaration de guerre, relatifs aux mesures à prendre contre les émigrés, aux réponses ou ultimatums à adresser à l'Empereur, aux fonds extraordinaires destinés aux ministères de la guerre et des affaires étrangères (12 au total, qui constituent plus de 50 % des rapports produits entre octobre 1791 et la fin avril 1792) ; ceux rendus au lendemain de la déclaration de guerre (6 au total), relatifs à la circulation des biens et des personnes ou à la défense des frontières. À cela, s'ajoutent les décrets que l'on pourrait qualifier « d'arbitrage » qui portent sur les contentieux avec les puissances étrangères sur des points ponctuels de droit public (11), sur les réclamations des Français de l'étranger pour les persécutions dont ils sont victimes (11), et enfin, sur les ratifications de convention ou de traité (1 seulement).

Tableau n° 4 : Classement thématique des rapports faits devant la Législative par le Comité diplomatique.

Rapports faits au nom du Comité diplomatique	Nombre
Mesures contre les émigrés	4
Réponses ou ultimatums à fournir aux diverses notifications impériales	5
Demandes de fonds extraordinaires du ministère de la Guerre ou des Affaires Étrangères.	3
Réclamations des puissances étrangères : contentieux avec la France	11
Affaires particulières (Français de l'étranger) : vexations, injustices, persécutions... -rapports généraux (5) -rapports sur des pétitions individuelles (6).	11
Mesures « circonstanciées » liées à la guerre et à la défense du royaume	3

Circulation des biens et des personnes	3
Dénonciation contre les agents de l'Exécutif	2
Ratification de conventions / traités	1
TOTAL	43

La question des émigrés et des « intentions » des puissances étrangères

- 39 Entre octobre 1791 et mars 1792, les décrets rendus contre les émigrés ainsi que les réponses adressées à l'Empereur ont été largement inspirés par les rapports du Comité diplomatique. Le glissement en quelque sorte « naturel », de la question des peines à infliger aux émigrés à celle des explications à exiger des puissances étrangères qui les protègent, est permis par l'article 14 du décret contre les émigrés du 9 novembre :
- 40 « Article 14 : L'Assemblée nationale charge son Comité diplomatique de lui proposer les mesures que le roi sera prié de prendre au nom de la nation, à l'égard des puissances étrangères limitrophes qui souffrent sur leur territoire les rassemblements des Français fugitifs »⁴⁵.
- 41 Cet article confère au Comité diplomatique des attributions inédites : il est désormais chargé de fixer les bases sur lesquelles l'Exécutif doit négocier avec les puissances étrangères, en contravention avec les articles du décret du 22 mai. Par ce décret, le Comité diplomatique est en effet pour la première fois autorisé à légiférer en matière diplomatique, le roi étant tenu d'exécuter les décrets de l'Assemblée sur un domaine dans lequel il a pourtant constitutionnellement l'initiative. Durant l'automne 1791 et l'hiver 1792, trois solutions à ce double problème des rassemblements d'émigrés et de la complicité des puissances étrangères sont concurremment envisagées, occasionnant de violents débats au sein de l'Assemblée et une scission permanente au sein même du Comité diplomatique. Alors que trois « dissidents » du Comité diplomatique (Rühl, Daverhoul et Brissot) préconisent la formule de l'ultimatum pour lever toute ambiguïté sur les intentions des puissances étrangères, les solutions diplomatiques « classiques » constituent en revanche l'option défendue par les Feuillants.
- 42 En effet, c'est Rühl et Daverhoul, qui, en marge du Comité et en leur nom propre, lancent l'offensive contre les solutions modérées et diplomatiques prônées par Koch dans son rapport du 22 novembre. Le 27 novembre, non seulement Rühl exige de l'Exécutif qu'il force ses ambassadeurs à obtenir la dispersion complète des émigrés, sous peine de représailles armées mais il est le premier à déplacer le débat sur les intentions « hostiles » de l'Empereur⁴⁶. À sa suite, Daverhoul sonne le glas des solutions diplomatiques classiques et entonne l'hymne à la guerre, en proposant de forcer les puissances étrangères à se prononcer sur leurs intentions à l'égard de la France dans des délais précis au terme desquels, la France serait tenue de leur déclarer la guerre⁴⁷. La motion de Daverhoul, qui est renvoyée au Comité diplomatique, oblige donc Koch à présenter le 29 novembre un second rapport sur cette même question. Ce que l'Assemblée vote ce jour-là n'est donc pas un décret rendu au nom du Comité, mais, comme le dit Isnard, un décret de Daverhoul « amendé par le Comité diplomatique »⁴⁸. Ce rapport de Koch « modère » en effet, et le ton, et les moyens prônés par son suppléant : d'une part, il efface la menace de

représailles armées ; d'autre part, il « sauve » en quelque sorte les négociations rejetées en bloc par le député fayettiste, en préconisant deux moyens : en recommandant d'abord d'accélérer les négociations sur les indemnités consenties aux princes possessionnés en France - de sorte qu'en leur donnant satisfaction sur cette question, ils seront en quelque sorte condamnés à donner satisfaction à la France sur celle des émigrés ; en priant ensuite le roi de renouveler le corps diplomatique pour y faire rentrer des ministres patriotes - à la fois pour obtenir des renseignements « fiables », qui permettent de démentir les « rumeurs » en provenance des départements frontaliers (systématiquement relayées par Rühl dans l'enceinte parlementaire), mais également, pour assurer le succès de ces mêmes négociations.

- 43 C'est pourtant la victoire de cette diplomatie de la fermeté (par « l'ultimatum »), sur la diplomatie classique (par la négociation) qui entraîne la déclaration de guerre du 20 avril 1792. Cette diplomatie de la négociation par l'ultimatum (ou de l'ultimatum sans la négociation), soutenue par Daverhoul et Rühl à l'automne 1791, est en effet récupérée à partir de janvier 1792 par Gensonné et par Brissot. Or, si Brissot adhère alors à cette politique de l'ultimatum, c'est moins pour l'issue militaire à laquelle elle peut aboutir, que pour la fin de ces « mensonges diplomatiques » qu'elle doit enfin permettre d'obtenir. En effet, si la diplomatie ne permet pas de faire respecter la dignité nationale à l'étranger, parce qu'entre les mains d'ambassadeurs royalistes, elle est devenue un outil de la contre-révolution, non seulement il ne faut plus faire confiance à l'outil diplomatique, mais il faut renoncer à en faire usage. C'est donc en quelque sorte parce que la diplomatie demeure « malade » que la guerre devient, à terme, nécessaire. Dans les quatre grands discours qu'il prononce devant la Législative (20 octobre, 27 décembre, 17 janvier, 10 mars), Brissot ne varie pas de ligne : si la France révolutionnaire ne peut négocier avec des puissances rétives au dialogue diplomatique, ce n'est que par la guerre qu'elle peut « forcer » ces puissances à reconnaître sa souveraineté. En adoptant cette diplomatie de l'ultimatum, Brissot ne veut initialement, ni démasquer le roi, ni faire tomber la monarchie constitutionnelle, ni libérer les peuples voisins, mais donner, par la menace de guerre, ce que la diplomatie royale lui refuse : les moyens pour la France de défendre son indépendance en Europe.

La subordination des principes du droit des gens aux logiques de l'intérêt national ?

- 44 Le Comité diplomatique de la Législative se spécialise dans le traitement et le règlement de trois types de questions : les réparations des « insultes » subies par les Français à l'étranger, les réclamations des étrangers qui demandent justice à l'Assemblée et les réclamations des gouvernements étrangers sur des points ponctuels de droit public. À la différence de son prédécesseur, le Comité de la Législative produit beaucoup plus de rapports sur les persécutions subies par les Français à l'étranger, qui sont désormais traitées en regard de la protection que ces mêmes puissances étrangères accordent aux émigrés contre-révolutionnaires. Ces rapports témoignent d'une prise de conscience : la nécessité pour l'Assemblée de secourir les intérêts français compromis à l'étranger par les négligences des agents de l'Exécutif. La première évolution est d'ordre politique : de la question ponctuelle des vexations subies par les Français de l'étranger, le Comité diplomatique passe à la question générale des dispositions de ces puissances étrangères à l'égard de la France. Le Comité de la Législative opère en la matière une « traduction » des intentions de ces puissances, désormais mesurée à l'aune des vexations qu'elles font subir aux Français de l'étranger. La seconde évolution est d'ordre géographique : le rapport du

17 février 1792 relatif à l'arrestation illégitime de deux Français dans les Pays-Bas autrichiens, les trois rapports de Ramond sur la situation des Français en Espagne, ainsi que ceux qui sont rendus en juillet-août 1792 sur les persécutions subies par les Français en Savoie et en Suisse, témoignent de l'élargissement géographique de son champ de compétences : il étend désormais sa suspicion, son examen et ses réclamations à l'ensemble des puissances européennes. La troisième évolution est d'ordre institutionnel : sous la Constituante, le Comité diplomatique se contentait de renvoyer ce type de réclamations au ministère des Affaires Étrangères, en le priant de tout mettre en œuvre pour rendre justice aux victimes françaises. En dessaisissant l'Exécutif de ces dossiers, la Législative légifère désormais sur ces objets : dès lors qu'un décret est rendu à cet égard, le ministre n'est plus seulement « prié », il est « tenu » de l'exécuter et d'obtenir gain de cause auprès des puissances étrangères. De la sorte, le Comité diplomatique ne se contente plus d'orienter les négociations, il les dicte.

- 45 Le Comité de la Législative se distingue aussi par le règlement des questions laissées en suspens par celui de la Constituante, portant notamment sur le statut des étrangers en France. Sur ce point, il faut souligner que les principes du droit des gens sont demeurés entièrement subordonnés aux exigences de l'intérêt national. Le rapport produit par Ramond les 20-21 décembre 1791 en témoigne : informé la veille de l'arrivée d'un nombre considérable de Brabançons dans les environs de Lille et de Douai, le Comité diplomatique est chargé d'examiner les mesures à prendre sur ce rassemblement : composé de réfugiés belges statistes, expulsés de leurs pays, ces Brabançons semblent préparer une invasion en Belgique, comme le prouvent les enrôlements auxquels ils procèdent. La question soulevée par cette affaire se décline en deux volets, qui mettent en balance les impératifs du « droit des gens » (et des lois de l'hospitalité) avec les nécessités de la « sûreté nationale » : faut-il « protéger » des étrangers aux vues hostiles contre un voisin (l'Empereur) dont on cherche alors d'autant plus à ménager la susceptibilité qu'on l'a sommé de disperser les rassemblements d'émigrés français ? Faut-il appuyer cette propagande révolutionnaire ou ménager l'allié impérial ? En somme, faut-il sacrifier la cause révolutionnaire étrangère aux intérêts diplomatiques momentanés de la France⁴⁹ ? En optant pour la seconde solution, sous couvert de ne pas soutenir des réfugiés dont la révolution « aristocrate » apparaît suspecte, et en proposant de les accueillir à la condition qu'ils dispersent leur rassemblement armé, le Comité diplomatique persiste donc à subordonner les principes de solidarité à l'égard des peuples en révolution, à la logique de l'intérêt national. De même, la multiplication des contentieux avec l'étranger pose la question de la compatibilité entre le droit public de l'Europe, hérité de l'Ancien Régime (les traités diplomatiques) et le droit positif révolutionné par les députés (les décrets de l'Assemblée). Appelé à arbitrer ces conflits de droits, le Comité diplomatique a, suivant les cas, prôné l'une ou l'autre des options, sans établir de véritable règle. La seule qui semble avoir été suivie en la matière est, là encore, celle de l'intérêt national.
- 46 L'affaire des Suisses du régiment de Châteauneuf est emblématique des problèmes posés par la conciliation nécessaire entre ce que Lemontey appelle « l'humanité et la politique »⁵⁰, autrement dit, entre les principes du droit des gens et la lettre des traités diplomatiques. Dans les séances des 24-31 décembre 1791, Mailhe présente un rapport au nom du Comité diplomatique sur les 41 Suisses du régiment de Châteauneuf détenus aux galères de Brest, qui ont été exclus de la loi d'amnistie du 14 septembre 1791 par les Constituants. Ces derniers s'étaient fondés en cela sur la lettre même des traités passés entre la France et les cantons helvétiques, qui stipulent que les Suisses « ont toujours

conservé une police sur leurs corps militaires qui sont au service de la France »⁵¹. Cependant, par le décret du 15 septembre 1791, les Constituants avaient chargé le roi « d'interposer ses bons offices » auprès de la Suisse pour obtenir leur libération⁵². C'est parce que ce décret n'a pas été exécuté par Montmorin que cette affaire est renvoyée au Comité⁵³. Or, dans le rapport qu'il présente le 24 décembre 1791 sur cette question, le Comité diplomatique épouse l'avis du ministre, Delessart qui, deux jours plus tôt, lui avait conseillé la prudence afin de ne pas froisser la susceptibilité des alliés suisses⁵⁴. Le Comité souscrit donc au « respect dû aux traités » plutôt qu'aux règles du droit des gens, en proposant une solution intermédiaire qui consiste à solliciter leur grâce auprès des chefs militaires de ce régiment⁵⁵. Un constat s'impose : sous la Législative, la défense de l'intérêt national a constamment prévalu sur la promotion des « droits naturels » dans la production des décrets sur la politique extérieure. La dignité nationale ne dépend pas du respect de ces principes de droit, mais uniquement du respect des puissances étrangères à l'égard du « nom français ». C'est pour s'assurer de ce respect que le Comité a constamment disputé au ministère son monopole du renseignement diplomatique.

La « bataille » pour le contrôle du renseignement sur l'étranger

- 47 Trois décrets, rendus sur des rapports ou sur des motions du Comité, forment les jalons essentiels de cette bataille constante des députés pour s'emparer du renseignement diplomatique. Le décret du 1^{er}-2 janvier 1792 stipule que « le ministre des Affaires Étrangères rendra compte de tous les éclaircissements relatifs aux complots des révoltés près les cours étrangères et la désignation de leurs principaux agents ». Ce décret constitue une addition au décret d'accusation rendu la veille contre le cardinal de Rohan : pour remédier au manque de preuves avérées contre d'Autichamps, Breteuil et Bouillé, le rapporteur de ce décret, Gensonné propose d'aller rechercher ces preuves dans la correspondance diplomatique⁵⁶. De la sorte, le Comité fait en quelque sorte d'une pierre deux coups : en rendant le décret d'accusation contre les chefs des émigrés contre-révolutionnaires, il se donne également les moyens de décréter d'accusation les agents de l'Exécutif qui n'auraient pas relayé ou qui ne transmettraient pas les renseignements intéressant la sûreté nationale⁵⁷. Essentiel, ce décret marque un tournant capital dans l'identification même des « ennemis » de la Révolution : les mesures de rigueur ne visent plus seulement les traîtres du dehors (les émigrés), mais également ceux de l'intérieur (les ministres et leurs agents infidèles). Si ce décret fait des dépêches des preuves pour confondre, officiellement, les émigrés et, officieusement, les agents diplomatiques, celui du 2 février en fait des preuves des « mensonges par omission » du ministère.
- 48 Le décret du 2 février 1792 viole pour la première fois la « règle d'or » à laquelle les Constituants n'ont jamais voulu toucher : celle du secret diplomatique. La veille, alors que le ministre avait été dénoncé pour son « silence » quant aux intentions hostiles de l'Espagne, Goupilleau avait demandé que « les ministres soient tenus de nous lire les lettres qu'ils reçoivent, entièrement et non par extraits, parce qu'on nous trompe toujours avec des extraits ». Delacroix pointe alors du doigt une des failles structurelles du système de communication entre l'Assemblée et les ministres : en laissant au ministre la possibilité de sélectionner à sa guise les documents et les extraits de la correspondance diplomatique, il peut minimiser les dangers et fausser ainsi les délibérations des députés. Pour y remédier, il faut donc permettre au Comité diplomatique de prendre connaissance de la correspondance officielle des ambassadeurs⁵⁸. En effet, ce décret autorise le Comité à se faire rendre compte de la correspondance et des instructions qui leur sont envoyées :

en substance, il donne donc au Comité le pouvoir de suivre les négociations menées par les agents de l'Exécutif. Le 20 février 1792, le ministre Delessart s'engage à communiquer non plus des extraits ou des synthèses (qui, avant cette date, sont qualifiés dans les registres du comité de « nouvelles »), mais également des « dépêches originales » dont il donne désormais lecture au comité⁵⁹.

- 49 Enfin, le décret du 14 mars, qui ordonne au ministère de délivrer au Comité la « copie de la correspondance avec les envoyés de France chez les puissances étrangères », a été interprété comme un véritable transfert de la diplomatie, du ministère vers le Comité. En réalité, ce décret n'est qu'un complément du décret d'accusation rendu contre Delessart le 12 mars. Rappelons en effet que trois des chefs d'inculpation retenus contre lui sont relatifs à ce déficit de communication des renseignements diplomatiques. Ce décret n'a donc qu'une portée rétrospective, puisqu'il ne s'applique qu'à la correspondance diplomatique échangée sous le ministère de Delessart et il ne vise qu'à donner à la Haute Cour nationale les preuves légales de la culpabilité de Delessart⁶⁰. En ce sens, ce décret n'a pas autorisé le comité à s'emparer du suivi de la correspondance diplomatique, mais seulement à prendre connaissance des dépêches qui peuvent servir de pièces à conviction pour l'instruction du procès de Delessart.
- 50 Peut-on dès lors considérer que le Comité diplomatique a bel et bien remplacé le ministère entre 1790 et 1792 ? À l'évidence, non. Les trois décrets des 2 janvier, 2 février et 14 mars n'ont jamais eu qu'un seul but : il s'agissait moins pour les Brissotins de s'emparer de la diplomatie au détriment de l'Exécutif, que de se donner les moyens de contrôler l'action ministérielle et de confondre un ministre « suspect » : lui ôter les moyens de nuire ne signifiait pas pour autant que le comité ait rendu par là le ministère impuissant, ni même qu'il l'ait effectivement dépouillé de tout pouvoir. Dès lors que ce ministre est remplacé par un « patriote » (Dumouriez), la question de cette surveillance nécessaire ne se pose plus ni dans les mêmes termes, ni avec la même extension. La lutte menée par les Brissotins en faveur de la communication de la correspondance diplomatique permettait, certes, de leur donner un droit de regard sur les négociations menées par l'Exécutif. Elle ne leur donnait pour autant aucune influence sur le recrutement diplomatique et aucun moyen d'orienter réellement ces négociations.
- 51 Si le Comité diplomatique ne s'est pas emparé de cette correspondance diplomatique et s'il n'a donc pas remplacé le ministère, il a en revanche eu tendance à substituer aux informations officielles les avis officieux qu'il recevait ou qui lui étaient renvoyés. Selon Franck Attar, les Girondins seraient parvenus à s'emparer du Comité diplomatique en violant le règlement de l'Assemblée sur trois points : d'une part, en ne procédant pas au renouvellement trimestriel du comité, puis en adjoignant à ce comité avec voix délibérative les six suppléants élus le 2 mars – soit une double entorse au décret du 14 octobre 1792 ; d'autre part, en recevant directement des lettres, mémoires et adresses sans passer par le filtre du Comité des pétitions et du bureau de l'Assemblée pour leur permettre d'exercer « un « contrôle sans concurrence sur le traitement des questions internationales par l'Assemblée »⁶¹ – et ce, en contravention avec l'article 25 du règlement intérieur de l'Assemblée ; enfin, en transformant le Comité diplomatique, d'un organe d'information en un « organe de décision », ce qui en aurait fait « un instrument de conquête de l'Assemblée, en violation des dispositions du règlement de celle-ci » – en l'occurrence, de l'article 26 du même règlement qui stipule que « les comités ne pourront en aucun cas répondre à des demandes ou questions, ni former de décisions, soit provisoires, soit définitives ».

- 52 Sur le premier point, il faut souligner que le « putsch » des Girondins le 12 mars ne procède pas d'une entorse au règlement, qui aurait été inédite et spécifique à ce Comité : non seulement les comités ont toujours usé de ces « règles générales » avec beaucoup de liberté (en témoigne la règle du non-cumul, constamment violée sous les trois assemblées), mais le flou du règlement laissait une marge d'interprétation que d'autres comités ont su exploiter. Faire du règlement de l'Assemblée la « loi cardinale » du fonctionnement des comités, c'est aussi oublier que ce règlement est avant tout le fruit d'un contexte (celui du « procès » de l'omnipotence des comités de la Constituante, qui justifie l'adoption des articles 25 et 26) et que la plupart des articles contenus dans ce règlement ont été en partie annulés par des décrets ultérieurs, qui ont reconnu aux comités le droit de correspondre directement avec les administrations provinciales. Les comités ont donc eu deux vocations majeures : celle d'interprètes de la loi auprès des organes subalternes de l'Exécutif, celle de courroie de transmission entre les citoyens et les administrations d'un côté, et l'Assemblée et le ministère de l'autre.
- 53 Les comités ont bénéficié, sous la Constituante, comme sous la Législative, d'un pouvoir réglementaire que les députés ont cherché, dès 1789, à ôter au pouvoir Exécutif⁶². En dotant leurs comités de cette « attribution intermédiaire » entre l'Exécutif et le Législatif (le droit « de faire des prescriptions secondaires nécessaires à l'application des lois »)⁶³, les députés se sont donné un outil pour surveiller l'exécution des lois mais également pour la préciser, sans nécessairement passer par l'adoption de « décrets réglementaires ». Ainsi, dès le 3 novembre 1791, l'Assemblée législative adopte un décret qui autorise « le bureau des renvois et correspondances à renvoyer à chaque comité les pétitions et pièces qui ont rapport à chacun de ces comités »⁶⁴. Il en va de même des pétitions, que les comités sont officiellement autorisés à examiner en vertu du décret du 7 janvier 1791 qui stipule que « les pétitions adressées à l'Assemblée seront renvoyées dans les comités qui en rendront compte à l'Assemblée nationale ». Le droit de pétitionner à la barre de la Constituante dépend donc de l'avis émis par le comité sur ces pétitions que lui renvoient l'Assemblée⁶⁵. Enfin, le décret du 20 novembre 1791 charge les comités de « renvoyer les différentes pétitions sur lesquelles l'assemblée a décrété qu'il n'y avait pas lieu à délibérer aux différents pétitionnaires », avec mention des ministres, corps constitués, et comités, auxquels les pétitionnaires doivent s'adresser : les comités sont donc autorisés à traiter les pétitions qui n'ont pas été jugées « dignes » de parvenir jusque dans l'hémicycle parlementaire⁶⁶. Rarement portées devant les députés mais directement traitées « en interne »⁶⁷, ces pétitions au Comité diplomatique sont de trois ordres : il s'agit soit de demandes de radiation de la liste des émigrés, soit de demandes de naturalisation, soit de requêtes d'intercession dans les affaires judiciaires impliquant à l'étranger des citoyens français. Ce même 20 novembre 1791, l'Assemblée prend un décret qui annule les dispositions prises par l'article 25 du règlement de la Législative en autorisant une correspondance directe entre les comités et les administrations « pour se procurer les renseignements et éclaircissements qu'ils croiront nécessaires sans pouvoir, dans aucun cas, donner ni avis ni décisions »⁶⁸.
- 54 Ces dérogations successives au règlement donnent donc au Comité diplomatique un privilège essentiel : la maîtrise de l'information sur l'étranger en provenance de sources autres que celles, officielles mais secrètes, de la diplomatie. Privilège à double tranchant : car si le Comité diplomatique dispose ainsi de preuves pour démentir le discours diplomatique relayé par le ministère, il doit aussi à la fois tenir compte de ces renseignements et satisfaire les attentes de ceux qui les relaient. À ne vouloir considérer

que les pressions exercées par le Comité sur le ministère, on oublie que ces pressions ne sont aussi que le résultat de celles exercées par cette « voix patriote » sur les législateurs. Si le Comité diplomatique fait pression (sur l'Exécutif), c'est parce qu'il est lui-même sous pression (de l'opinion publique).

- 55 En effet, non seulement la voix de l'opinion publique concurrence la voix diplomatique, mais elle entre directement en conflit avec elle dans l'appréciation des dangers extérieurs qui menacent la France : la première ne cherche qu'à relayer des nouvelles inquiétantes, quand la seconde n'a de cesse de tranquilliser. Les lettres, adresses et pétitions reçues directement ou indirectement par le Comité, qui émanent dans leur grande majorité, soit de particuliers, soit des administrations provinciales (départements, districts ou communes), sont généralement de trois types : il s'agit de réclamations individuelles ou locales, qui réclament des réparations pour les vexations subies à l'étranger ; de mémoires relatifs aux questions ponctuelles ou générales de politique extérieure ; ou encore de lettres dénonçant la collusion des puissances étrangères avec les émigrés – ces dernières étant proportionnellement les plus nombreuses. Ces documents ne se contentent pas d'informer les députés de la teneur des dangers qui menacent la France. Ils sont également porteurs de réclamations et de dénonciations : ils réclament presque toujours un renforcement des moyens de défense (lesquels sont systématiquement présentés comme déficitaires) et ils dénoncent les agents de l'Exécutif, soit pour leur négligence, soit pour leur collusion avec les ennemis de la France. En cela, les archives du Comité sont bel et bien le produit de cette peur de l'étranger et de cette défiance de l'Exécutif.
- 56 La voix publique s'est-elle faite pour autant le véhicule de la déclaration de guerre ? Pas véritablement, si l'on en croit les pièces conservées dans les archives du Comité : à l'exception de l'intermède compris entre mars et mai 1792, ni les départements frontaliers ni les citoyens n'ont réclamé à cor et à cri la guerre. En revanche, tous s'accordent sur une double nécessité : celle de mener une politique de rigueur et de fermeté à l'égard des puissances étrangères afin de relever la dignité nationale et celle de ne plus accrédi-ter les rapports des agents de l'Exécutif qui ne font « qu'endormir » les députés sur les dangers réels qui menacent la France. En ce sens, la voix de l'opinion publique a moins servi de caution à la déclaration de guerre, en tant que telle, qu'à la « diplomatie par l'ultimatum » menée par l'Assemblée entre janvier et avril 1792. L'étude approfondie du Comité de la Législative permet donc de relativiser la responsabilité des Brissotins dans la déclaration de guerre d'avril 1792. Celle du Comité diplomatique de la Convention permet quant à elle de remettre en cause l'idée qu'ils auraient été les auteurs de l'expansion militaire française à l'automne 1792.

Le Comité diplomatique de la Convention : un comité « propagandiste » ou « expansionniste » ?

- 57 L'expansion militaire française de l'automne 1792 a généralement été attribuée à la prédominance des idées propagandistes et bellicistes des Girondins au sein de la Convention. Cette « période girondine », comprise entre l'automne 1792 et le printemps 1793, a généralement été identifiée comme un véritable âge d'or de la « diplomatie de propagande », qui aurait été théorisée dans le décret du 19 novembre 1792 et permise par le rôle directeur de Brissot au sein du Comité diplomatique. Une telle interprétation repose cependant sur trois postulats contestables : que les principes des Girondins aient

été véritablement expansionnistes et propagandistes, que ce « parti » ait réellement dominé le Comité diplomatique et que ce dernier ait bel et bien été l'organe de la politique extérieure.

Le Comité diplomatique de la Convention face au Conseil Exécutif provisoire : tutelle ou collaboration ?

- 58 Entre août et septembre 1792, le passage de la monarchie constitutionnelle à la République se fait davantage sous l'angle de la transition que de la rupture institutionnelle. Cette transition est ménagée par le maintien des principaux comités hérités de la Législative. Bien que redéfinis, ces derniers n'en conservent pas moins leur forme et leur fonction, tant de laboratoire des lois que de tuteur d'un Exécutif désormais « provisoire ». Paradoxalement, les compétences des comités à vocation exécutive ne sont pourtant que peu explicitées : si l'Exécutif a été « décapité » par la révolution du 10 août, quel rôle incombe désormais aux comités chargés de la surveillance de ce gouvernement « sans tête »⁶⁹, qui est pourtant désormais composé de ministres élus par les députés ?

Une reconduction sans discussion : la nition ambiguë du Comité diplomatique

- 59 Comme lors du précédent changement de législature, les comités de la Législative sont appelés devant les Conventionnels pour « déposer leur bilan », et suivant une procédure analogue, sont ou non, conservés par la nouvelle Assemblée. Dès le 29 septembre, la Convention décide « d'établir sur-le-champ les comités qu'elle jugera nécessaires »⁷⁰, à partir de la liste des comités existant sous la Législative⁷¹. Le peu de débat soulevé par leur maintien ou leur suppression suggère que les députés en 1792 ont majoritairement admis la nécessité et la légitimité de leur existence – qui étaient pourtant encore contestées à l'automne 1791. C'est ainsi que le 2 octobre 1792, la Convention décrète sans discussion la formation d'un Comité diplomatique composé de neuf membres, mais sans définir réellement ses fonctions⁷². Une esquisse de définition se retrouve cependant dans un document spécifique, absent des *Archives parlementaires* : « l'instruction sur l'établissement des comités de la Convention nationale » rédigée par le président du Comité des pétitions et de correspondance (Eugène Gossein)⁷³. Dans ce mémoire, deux types de comités sont clairement distingués parmi les 23 recensés : ceux « dont les fonctions sont relatives au régime intérieur de la Convention nationale » ; ceux « occupés au régime général de la République [...] dont les fonctions embrassent toutes les parties du gouvernement ». Compris dans cette dernière catégorie, le Comité diplomatique reçoit les attributions suivantes :

« Ce comité, établi par le même décret du 2 octobre dernier [qui fonde le comité colonial], et composé de neuf membres, est chargé d'examiner et de proposer à la Convention nationale tout ce qui peut intéresser la République sous le rapport de ses relations avec les nations étrangères »⁷⁴.

- 60 Cette redéfinition des compétences du Comité diplomatique de la Convention introduit deux nouveautés majeures par rapport aux législatures précédentes : d'une part, pour la première fois, les députés lui reconnaissent une initiative en termes diplomatiques dont ne bénéficiaient pas ses prédécesseurs puisqu'il a le pouvoir de « proposer » des projets de décrets en matière de politique extérieure ; d'autre part, le Comité n'y est plus défini comme le « surveillant » du ministère des Affaires Étrangères : il doit se cantonner à

« l'examen » de ses actes. Par là, la République postule entre ses comités législatifs et son Conseil Exécutif un concert inédit qui procède de la réconciliation théorique entre ces deux pouvoirs. Désormais, le Comité diplomatique est considéré comme l'auxiliaire, voire comme l'adjuvant du ministre des Affaires Étrangères, et non plus comme l'opposant qu'il a toujours été. De fait, ce Comité ne servira ni de guide, ni de censeur à l'Exécutif.

Le Comité diplomatique à la remorque de l'Exécutif (octobre 1792-janvier 1793)

- 61 En comparant le tableau des communications faites par le nouveau ministre des Affaires Étrangères, Lebrun, devant le Conseil Exécutif et celui des nouvelles, rapports ou dépêches qu'il adresse au Comité, trois conclusions s'imposent : d'une part, il y a un décalage temporel important entre les nouvelles qu'il transmet au Comité et celles qu'il rapporte au Conseil (de l'ordre d'une semaine à dix jours en moyenne) ; d'autre part, le ministre ne se fait pas l'écho systématique des nouvelles qu'il transmet par ailleurs au Conseil Exécutif ; enfin, Lebrun prend l'habitude d'informer directement l'Assemblée de certains événements ou de certains arrêtés du conseil relatifs à la diplomatie, sans passer au préalable par le « filtre » du Comité. Celui-ci ne joue donc aucun rôle de censure par rapport aux informations relayées par le ministre dans l'enceinte parlementaire, encore moins sur les arrêtés qui sont votés au sein du Conseil. Le Comité se contente de traiter des objets qui lui sont renvoyés par la Convention après lui avoir été soumis par Lebrun. Sur les vingt-quatre communications adressées par le ministre au Comité, seulement cinq rapports sont relatifs aux dispositions des principales cours européennes, tandis que tous les autres ne portent que sur des objets diplomatiques mineurs. Enfin, Lebrun ne semble pas s'être rendu physiquement au sein du Comité aussi souvent (cinq fois seulement) que ses prédécesseurs, pour traiter avec lui des affaires en cours.
- 62 L'examen du registre des délibérations du Conseil Exécutif confirme les conclusions permises par l'étude du registre des procès-verbaux du Comité. Durant l'automne 1792, les communications entre l'Exécutif et le Comité diplomatique, ont été quasiment nulles : d'un côté, Lebrun se contente de produire des rapports très sommaires et très sélectifs au Comité, de l'autre, le Conseil et le Comité n'ont entretenu presque aucune communication. On peut conclure que le Comité a laissé les mains libres au Conseil Exécutif en matière diplomatique et qu'il n'a exercé qu'un contrôle très lâche, sinon indigent, sur la politique suivie par le ministère. Le Comité diplomatique ne fut donc pas, contrairement à ce qu'affirment plusieurs historiens, l'organe décisionnel en matière de politique extérieure au début de la République. Il ne traite des questions diplomatiques que dans deux cas : lorsqu'il y a litige avec des puissances étrangères sur des points ponctuels de droit qui réclament un examen des traités et lorsqu'il y a violation du droit des gens à l'encontre des citoyens français. À l'inverse, s'il produit essentiellement des rapports sur la gestion et le devenir des conquêtes militaires françaises, ce n'est pas lui qui décide de ces conquêtes, qui sont arrêtées par le Conseil Exécutif et dont la Convention n'est jamais instruite qu'après coup.

Le Comité diplomatique de la Convention : un comité « jacobin » sans tête ou bicéphale ?

- 63 À l'automne 1792, le parti de Brissot serait parvenu à diriger la politique extérieure en se servant du « bastion girondin » que constitue le Comité diplomatique et de ses deux « chevaux de Troie » que sont, au sein du Conseil Exécutif, le ministre des Affaires

Étrangères (Lebrun) et le ministre de l'Intérieur (Roland). En réalité, cette prétendue hégémonie des Girondins sur le Comité doit être relativisée. Tous les membres du Comité diplomatique de la Convention bénéficient d'une certaine expérience sur les questions de politique extérieure, qu'ils ont acquise sous les deux précédentes législatures. En effet, huit des neuf membres élus le 11 octobre 1792 ont été députés sous les deux précédentes assemblées (six sous la Législative, deux sous la Constituante) et deux d'entre eux ont siégé au sein du Comité de la Législative (Brissot et Gensonné). Cependant, cette expérience est sans nul doute le seul dénominateur commun de ces nouveaux élus : tant du point de vue de leurs affinités politiques que du point de vue de leur conception de la guerre, ce comité apparaît comme un patchwork d'opinions divergentes. Ainsi, du côté des « cosmopolites », on peut ranger l'abbé Grégoire qui, sous la Constituante, s'est distingué à plusieurs reprises par la défense du droit des nations, ainsi que le baron prussien Anarchis Cloots qui s'est imposé à la tête des nombreuses députations d'étrangers réfugiés en France comme le porte-parole de la propagande révolutionnaire par la guerre. Reubell a été le principal détracteur du Comité de la Constituante, en s'opposant systématiquement aux mesures de conciliation prônées par ses rapporteurs à l'égard des puissances étrangères. Guyton-Morveau et Carnot sont, quant à eux, deux spécialistes des questions militaires, comme le prouvent leurs interventions répétées dans toutes les discussions relatives à la défense nationale sous la Législative. Enfin, Guadet et Kersaint se sont signalés sous la Législative durant les grands débats sur la guerre comme les principaux soutiens des positions défendues par Gensonné et Brissot.

- 64 En outre, la composition de ce Comité témoigne plutôt de la recherche d'un équilibre entre les deux tendances politiques de la Convention, qui penche, certes, en faveur des Girondins, mais de peu : si cinq des neuf commissaires appartiennent à cette nébuleuse girondine (Brissot, Guadet, Gensonné, Kersaint et, dans une moindre mesure, Grégoire⁷⁵), les Girondins ne disposent pas pour autant de la majorité : Gensonné quitte le Comité diplomatique immédiatement après y avoir été élu, pour céder sa place au premier suppléant, Charles Villette (membre de la Plaine et l'un des principaux rédacteurs de la *Chronique de Paris*). À l'inverse, trois des commissaires élus le 11 octobre sont Montagnards (Carnot, Cloots et Guyton-Morveau) auxquels on peut leur adjoindre Reubell, bien que ses choix politiques le rendent plus difficilement classable⁷⁶. Ainsi, le Comité de la Convention ne semble pas tant avoir été dirigé par un « parti », que composé d'une somme d'individualités dont les positionnements sur la diplomatie et sur la guerre ne sont pas encore nettement définis en octobre 1792. C'est pourquoi les rapports de force y sont beaucoup moins lisibles que ceux de la Constituante et de la Législative. En effet, si Koch et Gensonné apparaissent bel et bien comme les deux chefs de file du Comité diplomatique de la Législative, comme l'avaient été Mirabeau et Fréteau de Saint-Just sous la Constituante, le Comité de la Convention ne semble pas avoir eu de véritable « chef de file », mais plutôt une direction en deux temps et à deux têtes : plutôt girondine à l'automne 1792, clairement montagnarde à partir de janvier 1793. C'est ce que révèle le tableau ci-dessous qui recense l'intégralité des rapports produits devant la Convention par le Comité diplomatique.

Tableau n° 5 : Les rapporteurs du Comité diplomatique de la Convention.

Commissaires	Nombre de rapports
--------------	--------------------

Carnot	10
Guyton-Morveau	5
Grégoire	3
Guadet	2
Debry	2
Brissot	2
Kersaint	1
Cloots	1
Reubell	1
Villette	0
Anonyme	1
Mailhe [ex-membre du Comité diplomatique de la Législative]	1
Lasource [ex-membre du Comité diplomatique de la Législative]	1
TOTAL	30

- 65 Au total, durant l'automne 1792, le noyau dur des Girondins (Brissot, Guadet, Kersaint), n'a produit que six rapports (sept en comptant celui de Lasource, ex-membre du Comité diplomatique de la Législative), auxquels on peut ajouter les trois rapports produits par Grégoire et les deux de Jean De Bry. Ainsi, en fournissant à eux seuls quinze des trente rapports du Comité diplomatique, essentiellement à partir du mois de janvier 1793, ce sont Carnot et Guyton-Morveau, deux Montagnards, qui ont en réalité dominé ce Comité. L'opposition la plus visible se situe donc entre les deux « têtes » successives du Comité, Carnot et Brissot, et autour d'une pierre d'achoppement : la question des « réunions », autorisée par le décret du 15 décembre, dont le premier s'est fait le véritable porte-parole au nom du Comité et le second, le détracteur.

Comité diplomatique ou comité de gestion des conquêtes militaires ?

- 66 Entre l'automne 1792 et le printemps 1793, le Comité a davantage traité de la guerre que de la diplomatie proprement dite. En effet, les deux tiers de ses rapports concernent la gestion des conquêtes militaires, les annexions de pays conquis et les mesures de défense nationale. Sans conteste, le Comité s'est spécialisé sous la Convention dans le traitement des demandes de réunions des pays conquis, qui ont fait l'objet de près de la moitié de ses rapports. À l'inverse, les questions diplomatiques se sont essentiellement résumées au

traitement des affaires individuelles, autrement dit aux pétitions d'étrangers ou de Français.

Tableau n° 6 : Classement thématique des rapports faits devant la Convention par le Comité diplomatique.

Rapports faits au nom du Comité diplomatique par un rapporteur membre de ce comité	Nombre
Réunions à la France de pays conquis	14
Gestion des conquêtes militaires (conduite des généraux, indemnités à prélever...)	5
Réclamations des puissances étrangères : contentieux avec la France	2
Affaires particulières : pétitions individuelles de Français.	2
Affaires particulières : pétitions d'étrangers	3
Mesures intéressant la sûreté intérieure : contre les émigrés, contre les étrangers	2
Adresse aux puissances étrangères (États-Unis)	1
Fonds du ministère des Affaires Étrangères	1
TOTAL	30

- 67 Ainsi, l'examen des affaires qui lui sont renvoyées, des rapports qu'il produit et des papiers contenus dans ses archives est sans équivoque⁷⁷ : le Comité diplomatique a surtout été le moteur de la politique d'annexion menée ponctuellement à l'automne 1792, systématiquement à partir du décret du 15 décembre. Cependant, cette politique d'annexion n'est que le dernier volet d'une compétence qui s'étendait initialement à tous les problèmes liés aux conquêtes françaises. Avant de s'imposer, sous la houlette de Carnot et de Cambon, comme le lieu par excellence d'enregistrement et de légitimation des conquêtes françaises, le Comité diplomatique se spécialise en effet sur deux questions essentielles : la conduite des généraux français dans les pays conquis et les doléances des peuples « libérés ». Avant de légitimer ces conquêtes en leur donnant une forme légale par le biais des décrets d'annexion (à partir de la mi-décembre), le Comité diplomatique a donc cherché à donner des règles et à fixer des bornes à ces conquêtes en s'imposant comme l'organe de tutelle des généraux (entre octobre et décembre 1792).
- 68 En effet, dès le mois d'octobre, c'est au Comité qu'il incombe de statuer sur la question des formes tant financières que politiques des conquêtes françaises. Ainsi, les documents relatifs à l'invasion de la Savoie par Montesquiou sont systématiquement renvoyés au Comité qui est chargé par la Convention, dès le 28 septembre, « de lui faire incessamment un rapport sur la manière dont le général Montesquiou doit se conduire en Savoie »⁷⁸. Suite à l'avancée des armées françaises sur d'autres fronts, ce rapport est étendu le 13 octobre à « la conduite que doivent tenir les généraux français lorsqu'ils rentreront sur le territoire ennemi »⁷⁹. D'où, la présentation de deux rapports, qui s'inscrivent aux antipodes du décret qui sera rendu le 15 décembre : celui de Cloots le 20 octobre (sur les

réquisitions financières) et de Lasource le 24 octobre (sur la gestion politique des conquêtes). Cloots propose un projet de décret visant, certes, à « autoriser les généraux de la république à lever des contributions lorsqu'ils entreront en pays ennemi »⁸⁰ mais « où la morale des peuples est en opposition avec le machiavélisme des princes », puisqu'il consiste à « n'exiger aucune contribution des propriétaires plébéiens », mais à appliquer « le droit des gens sur les domaines de la couronne », en ne frappant de saisie que les biens des princes, seigneurs et nobles⁸¹. Quant au rapport de Lasource sur la « conduite à prescrire aux généraux français en pays ennemi », il reconnaît aux peuples conquis le droit de se donner librement, c'est-à-dire sans ingérence française, la Constitution qu'ils souhaitent, et ce, au nom de deux principes : celui de la « renonciation aux conquêtes » et celui « du principe éternel et sacré de la souveraineté des peuples »⁸². Ainsi, à l'automne 1792, la première définition des conquêtes françaises va dans le sens du principe de l'auto-détermination et semble préserver les principes de l'article 4 du décret du 22 mai. Les doléances des députés des peuples conquis contre les exactions financières ou militaires commises par l'armée française font également l'objet d'un renvoi systématique au Comité diplomatique. Rappelons d'ailleurs que c'est sur le rapport du Comité diplomatique et de la Guerre réunis que, le 18 novembre 1792, la Convention décrète l'arrestation du général Anselme dont les agissements à Nice sont jugés contraires à la conduite prescrite par la Convention aux généraux en pays étrangers – le Comité donnant ainsi tort à l'un des généraux français et raison aux populations qu'il a conquises. Le Comité a donc initialement une vocation de tribunal puisqu'il statue sur les réclamations des populations étrangères des territoires conquis et qu'il apparaît comme un arbitre naturel dans les différends qui les opposent aux militaires français.

69 En ce sens, que le Comité diplomatique ait eu à statuer sur les demandes de réunion émanant de ces mêmes populations conquises ne saurait surprendre. Ces demandes de réunion sont reçues sous deux formes : soit par la réception en son sein de députations de délégués des pays conquis, soit par l'examen des pétitions qui lui sont renvoyées par la Convention. Mais qu'il en soit venu, à partir de la fin décembre 1792, à ne plus traiter que de ces questions, est plus étonnant. De fait, tous les rapports qu'il produit en aval du décret du 15 décembre 1792 ne font qu'avaliser ces annexions : alors qu'à l'automne 1792, il apparaissait comme une « digue » pour canaliser les velléités de conquêtes des généraux français, à partir de janvier 1793, il est bel et bien devenu le principal outil de légitimation de ces conquêtes, qu'il n'envisage plus que sous la forme unique des annexions et dont Carnot se fait désormais le seul rapporteur. Carnot s'érige en effet en porte-parole de ces décrets d'annexion qu'il présente « à la chaîne » devant la Convention entre janvier et mars 1793, sans rapport préalable et, manifestement, sans délibération du Comité. À partir de janvier 1793, le Comité diplomatique s'est donc fait, en la personne de Carnot, l'exécutant de cette politique initiée par le Comité des finances de Cambon. Cela témoigne d'un changement de rapports de force au sein du Comité diplomatique, sanctionné par la substitution de Carnot à Brissot à sa tête et d'une rupture décisive par rapport à sa vocation initiale : dépouillé de ses prérogatives diplomatiques, ce Comité est devenu, de fait, le comité de l'expansion française en Europe.

70 Cette défaite politique des Brissotins s'explique avant tout par la pression exercée par des comités parallèles sur le Comité diplomatique : le tournant de décembre 1792, sanctionné par le décret du 15, est certes idéologique, mais il est incontestablement permis par le jeu institutionnel, c'est-à-dire par les rapports de force entre plusieurs comités qui mettent le Comité diplomatique de Brissot en défaut, avant de le mettre entièrement dans l'ombre

de celui qui apparaît alors comme son principal concurrent : le Comité des finances de Cambon. La Convention semble en effet avoir opté pour un travail commun de ses comités dans la préparation des rapports et des projets de décret. Dans ce système de rapports produits « à plusieurs », tout prouve que le Comité n'a pas eu une place hégémonique. Lors des rapports présentés en commun au nom de plusieurs comités réunis, les rapporteurs du Comité de la guerre et du Comité des finances ont presque systématiquement évincé ceux du Comité diplomatique. C'est particulièrement vrai pour la question de la gestion des conquêtes militaires : dans ce domaine, le Comité diplomatique s'est fait court-circuiter par le Comité des finances qui ne rend pas moins de trois rapports consécutifs sur cette question en décembre 1792. Ainsi, c'est parce que le Comité n'a jamais eu le monopole de ces questions qu'il n'a pu s'imposer comme le véritable chef d'orchestre de la politique à mener à l'égard des pays conquis et que la politique menée par la Convention à l'égard des pays conquis a été aussi chaotique et fluctuante – les décrets présentés par un comité pouvant être désavoués voire entièrement contredits par un décret présenté ultérieurement sur la même question par un autre comité. Progressivement dépouillé de ses attributions par des comités concurrents, le Comité diplomatique a donc été en quelque sorte condamné à se spécialiser à partir de janvier 1793 sur cette « politique de réunions » qu'aucun décret n'avait prévu comme de son ressort. Et c'est Carnot qui s'est donc fait le porte-parole d'une politique qui ne fait plus l'objet d'aucune discussion, ni dans l'Assemblée, ni même dans le Comité au nom duquel, pourtant, il rapporte.

- 71 En effet, à partir de janvier 1793, deux phénomènes contradictoires s'observent : le nombre des délibérations consignées dans le registre de ses procès-verbaux décline sensiblement ; inversement, le nombre des rapports produits devant la Convention augmente considérablement (dix-huit des trente rapports du Comité diplomatique sont produits entre janvier et avril 1793). Pourtant, à partir de février 1793, le Comité diplomatique ne se réunit quasiment plus (trois fois en février, trois fois en mars, aucune fois en avril et une seule fois en mai 1793), comme s'il était en quelque sorte déjà mort fin janvier. De même, le registre des pièces renvoyées au Comité montre qu'à partir de janvier 1793, le ministre Lebrun interrompt « brutalement » ses communications avec le Comité. En réalité, quand Carnot, le principal rapporteur en 1793, parle « au nom du Comité diplomatique », il parle au nom d'une coquille vide. En effet, dès janvier 1793, en même temps qu'il a été vidé de ses fonctions diplomatiques, le Comité s'est aussi vidé de ses membres. Entre janvier et juin 1793, même s'il demeure maintenu de droit, le Comité diplomatique semble avoir cessé ou presque de fonctionner, du moins de se réunir – quatre de ses membres (Brissot, Guadet, Guyton-Morveau puis Carnot) siégeant désormais au sein du Comité de défense générale, créé le 1^{er} janvier 1793 à l'initiative de Kersaint. Cette « agonie » du Comité diplomatique semble ainsi avoir été inversement proportionnelle à la vigueur croissante du Comité de défense générale, dont les pouvoirs ne cessent d'augmenter au cours du mois de janvier 1793⁸³ et qui est « petit à petit investi de l'ensemble des compétences relatives aux relations extérieures »⁸⁴. Dès lors qu'il n'a plus été question de ces annexions, le Comité diplomatique n'avait plus lieu d'être. Le 3 juin 1793, dans la discussion sur la réorganisation des comités, lorsque Jean Bon Saint-André propose de le supprimer, la Convention ajourne sa motion⁸⁵. Cet ajournement ne débouche cependant sur aucun décret et n'appelle aucune discussion ultérieure. Depuis le mois de janvier 1793, le Comité était, de fait, déjà en état de mort clinique. En juin, les députés n'ont pas jugé nécessaire de sanctionner, en droit, ce décès par un décret.

- 72 L'étude du Comité diplomatique annihile la thèse d'une confiscation de la politique extérieure par l'Assemblée sous la Révolution française. Si l'Exécutif est demeuré maître de la définition et de la conduite de la diplomatie jusqu'à l'établissement du gouvernement d'exception en 1793, c'est parce que les députés n'ont jamais conçu ce Comité comme un véritable laboratoire de la loi, encore moins comme un organe de substitution du ministère des Affaires Étrangères. Tout au plus est-il apparu comme un outil de surveillance et de censure de ce ministère qui, pour autant, n'a jamais été véritablement mis sous tutelle par l'Assemblée. À aucun moment, le Comité diplomatique n'a violé la règle cardinale du secret diplomatique ; à aucun moment non plus, il ne s'est érigé en moteur de la rénovation des principes diplomatiques. Ces derniers sont demeurés subordonnés aux exigences de l'intérêt national plutôt qu'aux préceptes de droit naturel qui furent, certes, discutés par les députés mais sans jamais être gravés dans le marbre de la loi. Faut-il dès lors en conclure que la diplomatie fut, sous la Révolution, l'un des seuls champs du politique entièrement rétifs à la loi ? Et faut-il l'imputer au fait qu'en politique extérieure, selon Brissot, « il n'y a point de loi à suivre », sinon celle de « l'intérêt national qu'il faut défendre au dehors »⁸⁶ ?
- 73 Appréhender la fabrique de la politique extérieure sous un angle institutionnel n'a pas pour enjeu de « désidéologiser » ou de dépolitiser les épisodes canoniques du débat parlementaire – du décret du 22 mai 1790 au décret du 15 décembre 1792, en passant par la déclaration de guerre du 20 avril 1792. Mais plutôt de relativiser le rôle de l'enceinte parlementaire dans la production de ces lois qui ont été consacrées comme les jalons majeurs de la politique extérieure sous la Révolution : si ces lois étaient en partie préparées, en amont, dans ces coulisses de l'enceinte parlementaire que sont les comités, elles étaient, en aval, largement contournées et réinterprétées par l'Exécutif, dans le secret des bureaux ministériels. Dans leur grande majorité, ces lois apparaissent moins comme le fait de ces logiques partisans, connues parce que « audibles », que comme le produit de mécanismes institutionnels, d'autant plus complexes à décrypter qu'ils demeurent largement invisibles. Le jeu politique tel qu'il se dégage de la transparence du débat parlementaire gagnerait à être envisagé plus systématiquement en regard de ce jeu institutionnel qui se déroule dans l'obscurité des échanges entre les comités et les organes de l'Exécutif. Le croisement des *Archives parlementaires*, des papiers des comités et des archives des ministères permet de comprendre que si la politique extérieure fut un enjeu des luttes politiques qui ont constamment déchiré l'Assemblée, elle fut aussi un produit de ces conflits institutionnels entre le Législatif et l'Exécutif qui ont précipité la chute de la monarchie constitutionnelle avant d'hypothéquer le devenir même de la République.

NOTES

1. Joseph BARTHÉLÉMY, *Démocratie et politique étrangère*, Paris, Alcan, 1917, p. 90.

2. Jean TULARD, Jean-François FAYARD, Alfred FIERRO, *Histoire et dictionnaire de la Révolution française*, Paris, Laffont, 1987, article « Comité diplomatique », p. 663.

3. Titre III, chapitre IV « De l'exercice du pouvoir exécutif », articles 1 et 2 ; Chapitre IV, section III, « Des relations extérieures », articles 1 à 3, dans Jacques GODECHOT, *Les Constitutions de France depuis 1789*, Paris, Garnier Flammarion, 1970, p. 55 et p. 58.
4. Henri OLIVE, *L'action exécutive exercée par les comités des Assemblées révolutionnaires*, Th. Droit, Aix, 1908, p. 28-30, p. 37-38, p. 80 ; François MAURY, « Le gouvernement de Louis XVI devant l'Assemblée Constituante », *Annales des Sciences Politiques*, 1900, p. 484-508 (p. 491-492 et p. 500-502).
5. André CASTALDO, *Les méthodes de travail de la Constituante. Les techniques délibératives de l'Assemblée Nationale (1789-1791)*, Paris, PUF, 1989, p. 218, p. 222, p. 235, p. 240-241.
6. À ma connaissance, il n'existe aucun ouvrage ou article exclusivement consacré au Comité diplomatique.
7. AP, t. 34, 13 octobre 1791, p. 208 : « C'est l'inertie des ministres, dans un temps où l'on paraissait douter de l'établissement de la Constitution qui a déterminé l'établissement d'un comité pour s'instruire et rendre compte à l'Assemblée des relations de la France avec les puissances étrangères. On a senti l'importance que cette surveillance se continuât et le Comité a subsisté jusqu'à la fin de la session ».
8. Marc BELISSA, *Fraternité universelle et intérêt national (1713-1795). Les cosmopolitiques du droit des gens*, Paris, Éd. Kimé, 1998, p. 179-197 ; Michel TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, 1973, p. 39.
9. Guillaume GLÉNARD, *L'Exécutif et la constitution de 1791*, Paris, PUF, 2010, p. 195-198, 232-233, 247-251.
10. Selon le *Journal général de l'Europe*, c'est le marquis de Sillery, grande figure de la noblesse libérale et membre du club des Jacobin qui, dès le 17 mai, propose, « l'établissement d'un comité politique pour conférer avec le ministre des Affaires étrangères afin que, d'après son rapport, l'Assemblée pût délibérer » (*Journal général de l'Europe*, n° 61, p. 169). Le 19 mai, Le Peletier de Saint Fargeau reprend à son compte l'idée avancée par Sillery : tout en limitant sa compétence à l'examen conjoncturel du Pacte de Famille, il lui assigne pour mission la rédaction d'une « proclamation » des nouveaux principes diplomatiques de la France révolutionnaire – idée seulement défendue par l'abbé Boisgelins (le 21 mai) et par Goupil de Prefeln (le 22 mai).
11. Sur la genèse et l'adoption des différents articles de ce décret, je me permets de renvoyer à Virginie MARTIN, *La diplomatie en Révolution. Structures, agents, pratiques et renseignements diplomatiques : l'exemple des diplomates français en Italie (1789-1796)*, thèse inédite de doctorat sous la direction de Jean-Clément MARTIN (Paris I – Ea 127/IHRF), 2011, 3 vol. , t. 1, p. 179-188.
12. Cette députation est composée de Menou, d'Elbhecq, d'André, Emmery, Dubois et Fréteau.
13. Par le décret du 28 juillet 1790, l'Assemblée annule les ordres adressés par le roi aux commandants des frontières du royaume et interdit le passage des troupes (article 1) ; mais surtout, l'Assemblée « se réserve de statuer sur la demande de l'ambassadeur d'Autriche » (article 2) ; enfin, conformément aux « réclamations de plusieurs municipalités des frontières à l'effet d'être armées pour soutenir la Constitution », elle ordonne aux ministres de rendre compte au Comité militaire « des demandes d'armes et de munitions » qui leur seront faites de la part de ces municipalités et de prier le roi d'accélérer leur fabrication pour les distribuer aux citoyens « partout où la défense du royaume rendra cette précaution nécessaire » (article 3).
14. AP, t. 17, 27 juillet 1790, p. 381.
15. AP, t. 17, 28 juillet 1790, p. 390.
16. AP, t. 17, 29 juillet 1790, p. 399 ; *Journal des Débats et des Décrets*, n° 364, p. 3 ; *Procès-verbal de l'Assemblée nationale*, coll. Baudoin, n° 364, 29 juillet 1790, p. 4-5.
17. AP, t. 17, 29 juillet 1790, p. 399.

18. Anne SIMONIN, *Le Déshonneur dans la République. Une histoire de l'indignité (1791-1958)*, Paris, Grasset, 2008, p. 233-240 ; Roberto MARTUCCI, « En attendant Le Peletier de Saint-Fargeau : la règle pénale au début de la Révolution », *AHRF*, 2002, n° 2, p. 77-104 (p. 79-80).
19. Michel TROPER, *La séparation des pouvoirs*, op. cit., p. 73-74 ; Michel TROPER, « Responsabilité politique et fonction gouvernementale », dans Olivier BEAUD et Jean-Michel BLANQUER (dir.), *La responsabilité des gouvernants*, Paris, Descartes et cie, 1999, p. 33-56.
20. Sur l'articulation étroite entre la responsabilité ministérielle et les prérogatives diplomatiques de l'Exécutif, voir Virginie MARTIN, *La diplomatie en Révolution*, op. cit., t. 1, p. 173-174 et p. 192-196.
21. Michel PERTUÉ, « La Haute Cour nationale dans la Constitution de 1791 », dans *Justice populaire*, Actes des journées de la Société d'histoire du droit, Lille, 25-28 mai 1989, Hellemmes, 1992, p. 159-169.
22. Henri OLIVE, *L'action exécutive exercée par les comités des Assemblées révolutionnaires*, op. cit., p. 76-78.
23. Guy CHAUSSINAND-NOGARET, *Mirabeau*, Paris, Seuil, 1982, p. 282-283 ; Jacques GODECHOT, *La Contre-Révolution. Doctrine et action (1789-1804)*, Paris, PUF, 1984, p. 60-64 et p. 151-153.
Sur le rapprochement entre Mirabeau et Montmorin, voir A. de BACOURT (éd.), *Correspondance de Mirabeau et du Comte de La Marck pendant les années 1789, 1790, 1791*, Paris, Le Normant, 3 vol., 1851, t. 1, p. 195-197 et *Mémoires, correspondances et manuscrits du général La Fayette, publiés par sa famille*, Paris, H. Fournier aîné, 1837-1838, 6 vol., t. II, p. 366-367.
24. AP, t. 25, 19 avril 1791, p. 205-208.
25. Voir par exemple le mémoire communiqué par Montmorin à D'André le 5 mai 1791 qui dresse un bilan chiffré et politique des rassemblements d'émigrés ainsi qu'une estimation des « intérêts et dispositions des princes étrangers et de leurs liaisons avec les Français émigrés ». Source : AN, F7 4396, « Mémoire sur la situation, les forces et les projets des princes possessionnés en Alsace, des Français rassemblés le long des frontières helvétiques et germaniques depuis Lausanne jusqu'à Trêves et sur les dispositions de la Franche-Comté de l'Alsace et de la Lorraine » [mars-avril 1791].
26. Sur l'interprétation de ce décret du 13-15 juin 1791, voir Anne SIMONIN, *Le Déshonneur dans la République*, op. cit., p. 222-226.
27. AP, t. 27, 11 juin 1791, p. 120.
28. AP, t. 35, 10 décembre 1791, p. 718 ; AP, t. 37, 5 janvier 1792, p. 92-95 ; 12 janvier 1792, p. 349 ; AP, t. 42, 29 avril 1792, p. 659-662.
29. AP, t. 18, 25 août 1790, p. 263-264.
30. AP, t. 20, 28 octobre 1790, p. 82-83.
31. Au total, 14 des 40 rapports recensés pour le Comité diplomatique entre juillet 1790 et septembre 1791 ont été faits au nom de plusieurs comités réunis – les Comités militaire (pour la question des renforts de troupes), des rapports et des recherches (pour la question des émigrés), et d'Avignon constituant les « partenaires » privilégiés du Comité diplomatique. Jusqu'à avril 1791, il semble que le Comité diplomatique n'ait pas monopolisé la parole sur ces questions de sûreté intérieure et extérieure du royaume : il y a eu un équilibre des compétences en la matière entre ces quatre comités.
32. François FURET, « Les Girondins et la guerre : les débuts de l'Assemblée législative », dans François FURET, Mona OZOUF (dir.), *La Gironde et les Girondins*, Paris, Payot, 1991, p. 192.
33. Franck ATTAR, *Aux armes citoyens ! Naissance et fonctions du bellicisme révolutionnaire*, Paris, Seuil, 2010.
34. AP, t. 34, 14 octobre 1791, p. 223 ; *Journal des Débats et des Décrets*, n° 14, 14 octobre 1791, p. 10-11.
35. AP, t. 39, 22 février 1792, p. 9-12.

36. Ran HALÉVI, « Les Girondins avant la Gironde, esquisse d'une éducation politique », dans François FURET, Mona OZOUF (dir.), *La Gironde et les Girondins*, op. cit., p. 137-168.
37. AP, t. 34, 25 octobre 1791, p. 398.
38. AP, t. 34, 28 octobre 1791, 469.
39. Marc BELISSA, *Fraternité universelle*, op. cit., p. 259.
40. AN, F7 4395, Registre des procès-verbaux du Comité diplomatique (28 octobre 1791-30 juillet 1792), séance du 28 octobre 1791.
41. AN, F7 4395, *Ibid.*, séance du 28 octobre 1791 et séance extraordinaire du 2 mars 1792.
42. En effet, jusqu'à janvier 1792, il ne produit qu'un seul rapport au sein du Comité diplomatique au sujet des menées hostiles du dey d'Alger contre la France. Alors que le 9 novembre 1791, le Comité diplomatique lui confie l'examen du « rapport général du ministre des Affaires Étrangères » (présenté devant l'Assemblée par Montmorin le 31 octobre 1791), Brissot ne rend aucun rapport sur cet objet. De même, le 9 novembre 1791, alors qu'on lui avait remis le rapport sur l'affaire des Suisses de Châteaueux emprisonnés aux galères de Brest, Brissot délègue ce rapport à Mailhe, qui se charge de le présenter à l'Assemblée le 24 décembre 1791. Par la suite, Brissot n'est plus chargé que de deux dossiers : le 11 mai 1792, il est chargé « d'aller examiner les papiers de M. Delessart » et le 24 mai 1792 d'aller rechercher « au bureau des Affaires Étrangères les pièces relatives à la dénonciation portée contre M. de Montmorin et le comité autrichien ».
43. AP, t. 39, 12 mars 1792, p. 598-599.
44. Jean-Pierre BOIS, *Dumouriez, héros et proscrit : un itinéraire militaire, politique et moral entre l'Ancien Régime et la Restauration*, Paris, Perrin, 2005, p. 198.
45. AP, t. 34, 9 novembre 1791, p. 701.
46. AP, t. 35, 27 novembre 1791, p. 397-399.
47. AP, t. 35, 27 novembre 1791, p. 400-401.
48. AP, t. 35, 29 novembre 1791, p. 441.
49. AP, t. 36, 20 décembre 1791, p. 267-272.
50. AP, t. 36, 31 décembre 1791, p. 717.
51. AP, t. 36, 19 décembre 1791, p. 264 ; 24 décembre 1791, p. 347.
52. AP, t. 30, 15 septembre 1791, p. 678-679.
53. AP, t. 34, 1^{er} novembre 1791, p. 560.
54. AP, t. 36, 24 décembre 1791, p. 350.
55. AP, t. 36, 24 décembre 1791, p. 363.
56. AP, t. 36, 1^{er} janvier 1792, p. 728-729.
57. AP, t. 37, 2 janvier 1792, p. 9 : « Décrète que le ministre des affaires étrangères sera tenu de remettre au Comité diplomatique dans le même délai [sous trois jours] toutes les notes et éclaircissements relatifs auxdits complots et aux circonstances qui les ont accompagnés ou suivis , que les agents de la nation auprès des puissances étrangères ont dû lui faire parvenir ; comme aussi de dénoncer à l'Assemblée nationale ceux d'entre lesdits agents qui peuvent s'être rendus coupables de connivence avec les révoltés, soit en favorisant ouvertement leurs projets, soit en négligeant d'instruire le gouvernement des dispositions hostiles qu'ils ont manifestées et des négociations qu'ils ont préparées et suivies sous leurs yeux dans les cours étrangères ».
58. AP, t. 38, 1^{er} février 1792, p. 60.
59. AN, F7 4396, Réponses aux questions adressées à M. Delessart par le Comité diplomatique, 17 février 1792.
60. AP, t. 39, 14 mars 1792, p. 694-696.
61. Franck ATTAR, *Aux armes citoyens !*, op. cit., p. 108 et note 43, p. 370.
62. Michel VERPEAUX, *La naissance du pouvoir réglementaire, 1789-1799*, Paris, PUF, 1991, p. 14-15 et p. 42-49.

63. Jean COLLAS, *L'exercice du pouvoir Exécutif dans la Constitution de 1791*, Paris, imp. régionale, 1899, p. 35-36.
64. AP, t. 34, 3 novembre 1791, p. 603.
65. AP, t. 22, 7 janvier 1791, p. 52-53.
66. AP, t. 35, 20 novembre 1791, p. 248-249.
67. Au total, en croisant les papiers du Comité diplomatique avec le registre des procès-verbaux, j'ai recensé 55 affaires particulières portées sous la forme de pétitions à la connaissance du Comité entre août 1791 et janvier 1793. Ce dernier a majoritairement traité ces demandes individuelles sans passer par le canal de l'Assemblée puisque ces pétitions individuelles n'ont fait l'objet que de neuf rapports devant l'Assemblée (1 sous la Convention, 5 sous la Législative et 3 sous la Convention). Le Comité a donc travaillé sur ces questions soit avec le ministre (à qui il renvoie la pétition), soit avec d'autres comités (à qui il délègue ces affaires), soit avec le pétitionnaire lui-même (quand il estime avoir besoin d'éclaircissements ou quand il juge que la pétition ne peut être reçue).
68. Ce décret reproduit les termes mêmes du décret du 16 février 1790 par lequel la Constituante leur donnait déjà toute latitude pour obtenir les documents jugés nécessaires à leurs travaux auprès des administrations royales et provinciales (AP, t. 11, 16 février 1790, p. 436 et p. 618-619). Il sera décrété presque dans les mêmes termes par la Convention le 1^{er} octobre 1792 (AP, t. 52, 1^{er} octobre 1792, p. 262).
69. Antonio DE FRANCESCO, *Il governo senza testa*, Naples, Morano, 1992.
70. AP, t. 52, 29 septembre 1792, p. 231-232.
71. AP, t. 52, 1^{er} octobre 1792, p. 263.
72. AP, t. 52, 2 octobre 1792, p. 278.
73. Le décret du 12 octobre 1792 stipule que « la nomenclature des travaux des divers comités sera imprimée et distribuée aux membres de la Convention, et envoyée dans les départements ».
74. AN, AD I 38, dossier B, « Comités et commissions, 1790-an XIII », fol. 9, p. 25.
75. Sur l'affiliation ambiguë de Grégoire au « parti girondin », voir notamment Alyssa Goldstein SEPINWALL, *L'Abbé Grégoire et la Révolution française. Les origines de l'universalisme conquérant* [2005], Paris, Les Perséides, 2008, p. 186-188.
76. Alain BISCHOFF, Jean-René SURATTEAU, *Reubell, l'Alsacien de la Révolution française*, Steinbrunn-le-Haut, éditions du Rhin, 1995, p. 121-124.
77. Ces demandes de réunion forment deux des dix volumes d'archives du Comité (AN, F7 4401-4402).
78. AP, t. 56, 28 septembre 1792, p. 188-191 ; 3 octobre 1792, p. 295.
79. AP, t. 56, 13 octobre 1792, p. 485.
80. AN, F7 4395, Registre des procès-verbaux (octobre 1792-février 1793) : séance du 19 octobre 1792, p. 4.
81. AP, t. 52, 20 octobre 1792, p. 593-594.
82. AP, t. 56, 24 octobre 1792, p. 651-656.
83. Marc BOULOISEAU, *Le Comité de salut public*, Paris, PUF, 1980, p. 15-16.
84. Arnaud LE PILLOUER, *Les pouvoirs non-constituants des assemblées constituantes*, Paris, Dalloz, 2005, p. 347.
85. AP, t. 66, 3 juin 1793, p. 4 : « Notre diplomatie, c'est la vérité, la liberté ; je demande la suppression du Comité diplomatique ». Le *Journal des Débats et des Décrets*, n° 260, 3 juin 1793, p. 37-38 ne signale pas cette motion du député.
86. AP, t. 39, 10 mars 1792, p. 539.

RÉSUMÉS

Alors qu'il n'a jamais été étudié en tant que tel, le Comité diplomatique a pourtant été considéré comme l'organe de fabrication de la politique extérieure sous la Révolution, qu'il aurait confisquée au détriment de l'Exécutif. L'analyse approfondie des rapports, des procès-verbaux et des archives du Comité diplomatique, entre 1790 et 1793, démontre le contraire : s'il ne fut ni la tribune du bellicisme girondin, ni le moteur d'une redéfinition des normes diplomatiques, ce Comité a cherché à s'ériger comme une instance de contrôle du ministère des Affaires Etrangères. L'échec de ce contrôle explique autant les ambiguïtés de la diplomatie de la monarchie constitutionnelle que les contradictions de la diplomatie républicaine.

While it has never been studied as such, the Diplomatic Committee has long been considered the foreign policy making body during the French Revolution, allegedly to the detriment of the Executive power. The thorough analysis of reports, minutes and archives of the Diplomatic Committee between 1790 and 1793 tends to refute this - although it never was an opinion column for warmongering Girondins, nor a driving force to redefine political norms, this Committee tried to erect itself as a control authority for the Ministry of Foreign Affairs. The failure of this authority accounts as much for the diplomatic ambiguities during the constitutional monarchy as for the contradictions of the republican diplomacy.

INDEX

Keywords : diplomacy, Executive power, Foreign secretary, Girondins, war

Mots-clés : diplomatie, Exécutif, ministre des Affaires Etrangères, Girondin, guerre

AUTEUR

VIRGINIE MARTIN

Maîtresse de conférences à l'Institut d'Histoire de la Révolution française, IHMC/EA127/UMS 622, Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne.