

Gilbert Ameil, Isabelle Nathan  
et Georges-Henri Soutou (dir.)

## LE CONGRÈS DE PARIS (1856)

Un événement fondateur



Direction des Archives  
Ministère des Affaires étrangères et européennes

Gilbert Ameil, Isabelle Nathan  
et Georges-Henri Soutou (dir.)

## LE CONGRÈS DE PARIS (1856)

Un événement fondateur



Direction des Archives  
Ministère des Affaires étrangères et européennes

MIREILLE MUSSO

## AVANT-PROPOS : LE QUAI D'ORSAY

*Le Quai d'Orsay ...* Depuis 150 ans, cette adresse désigne le ministère français des Affaires étrangères, au même titre que, pour l'Autriche, le *Ballhausplatz*, ou pour l'Italie, la *Farnesina*, évoquent leur propre département des Affaires étrangères.

150 ans c'est un âge respectable mais c'est peu si on considère l'histoire de l'institution. Car dès le Moyen Âge, les rois de France ont eu une politique étrangère qu'ils menaient directement, avec un conseiller, quelques « notaires-secrétaires du roi » et ambassadeurs, temporaires pour la plupart. Et c'est au 1<sup>er</sup> janvier 1589 que remonte la mise en place d'un véritable ministère des Affaires étrangères : à cette date, en pleine tourmente des guerres de religion, Henri III, le dernier des Valois, confie le poste de secrétaire d'État du « département des Étrangers » au dauphinois Louis de Revol, un de ces grands commis de noblesse de robe qui s'attachaient toute leur vie au service du roi.

Mais même s'il voyait le roi tous les matins et s'il suivit, d'août 1589 à mars 1594, le nouveau roi Henri IV dans ses pérégrinations et les batailles menées pour conquérir son trône, ce ministre n'avait guère pour le seconder qu'un commis et six clercs et pas de lieu qui lui fût spécialement affecté.

En 1626 est créé le secrétariat d'État aux Affaires étrangères, mais c'est seulement sous le règne de Louis XIV qu'est mis en place un timide début d'administration. Secrétaire d'État aux Affaires étrangères depuis février 1680, Charles de Croissy, le frère de Colbert, puis son fils Torcy créent deux bureaux à compétence géographique, puis trois. Le souvenir de Charles de Croissy est particulièrement vivant aux Affaires étrangères car c'est lui qui, soucieux de conserver à la

postérité le fruit de son labeur et de son expérience, fut le premier à faire relier, sous portefeuille orné des armes familiales, les correspondances relatives à ses négociations ainsi que celles menées par ses prédécesseurs Hugues de Lionne et Armand de Pomponne, assurant ainsi leur conservation jusqu'à nos jours.

Apparaissent ensuite les interprètes, le jurisconsulte, le bureau des fonds. À la veille de la Révolution, il y a, aux Affaires étrangères, trente-neuf commis, des bureaucrates souvent modestes qui ne vont jamais à l'étranger. Les ambassades ont souvent des prélats à leur tête ou bien des militaires de haut rang. Viennent ensuite de grands seigneurs, assez riches pour aller se ruiner dans des postes de prestige tels Londres ou Vienne, mais aussi des magistrats qui se spécialisent dans les Affaires étrangères. Chacun paye ses employés sur sa propre cassette. Il s'agit parfois de jeunes parents ambitieux, auxquels on met ainsi le pied à l'étrier.

Sous Louis XIV, le secrétaire d'État s'installe dans une des ailes de la cour des Ministres à Versailles.

En 1709, Torcy crée au vieux Louvre un dépôt d'archives qui, en 1762, à l'initiative de Choiseul, est transféré, avec l'ensemble des bureaux, dans les splendides locaux construits à Versailles par Berthier, chef des ingénieurs géographes et père du maréchal. L'hôtel était destiné à abriter le département des Affaires étrangères ainsi que le ministère de la Marine.

À la chute de la monarchie commence, pour les Affaires étrangères, une longue période d'errance à travers Paris. De 1789 à 1792, il s'installe successivement dans deux maisons, l'une rue de Bourbon, l'actuelle rue de Lille, l'autre, rue de l'Université. En 1792, les bureaux sont transférés rue d'Artois (actuelle rue Laffitte), puis dès février 1794, dans l'hôtel Galliffet rue du Bac.

C'est Napoléon qui, le premier, forme le projet de construire, quai Bonaparte, un hôtel des Relations extérieures. Champagny, qui a succédé à Talleyrand en 1807, confie en 1810 à son architecte Charles Bonnard le soin de dessiner l'édifice, sur le modèle d'un palais de la Renaissance italienne. À Bonnard, mort en 1818, succède son plus proche collaborateur, Jacques Lacornée, qui achève des travaux qui auront duré 28 ans. Finalement, le bâtiment sera affecté à la Cour des Comptes et au Conseil d'État. Brûlé en 1871 pendant les événements de la Commune, il restera en ruines jusqu'à la construction (de 1898 à 1900) de la gare d'Orsay (actuel musée d'Orsay).

En fait, dès 1834, la question d'un nouvel emplacement est posée.

En décembre 1841, François Guizot propose l'hôtel de la Reynière, à l'angle de la rue des Champs Élysées (actuelle rue Boissy d'Anglas) et de la place de la Concorde. Le projet ne se concrétisant pas, le Parlement vote finalement, en juillet 1845, les crédits pour la construction d'un bâtiment, le long du Quai d'Orsay, sur des terrains annexés à l'hôtel de Lassay et devenus en 1843 propriété de l'État. En août 1844, le rapporteur de la commission parlementaire chargé d'examiner le projet de loi, rappelle :

« la Chambre a été souvent avertie, depuis plusieurs années, qu'il y avait nécessité et urgence de transférer le ministère des Affaires étrangères dans un nouvel emplacement. Les locaux occupés par les employés, même des premiers grades, sont étroits, mal distribués, d'un accès difficile, privés d'air et de lumière, et aussi insalubres pour ceux qui les habitent qu'insuffisants pour les besoins du service ; d'un autre côté, la collection des archives, ce précieux dépôt dont la perte serait à jamais regrettable, est conservée dans des salles exposées, par le voisinage des remises et des écuries, à des chances d'incendie que la surveillance la plus active ne saurait toujours prévenir. »

Le 29 novembre 1845, François Guizot, ministre des Affaires étrangères (1840-1848), pose la première pierre d'un bâtiment destiné, d'une part aux réceptions officielles d'hôtes étrangers (l'hôtel du Ministre), d'autre part à l'administration des Affaires étrangères et à la conservation de ses archives. C'est encore Jacques Lacornée, fils d'un tailleur de pierre bordelais, entré en 1800 dans l'atelier de Charles Bonnard, qui est choisi comme architecte du nouveau bâtiment, dont la décoration constitue un témoignage majeur, avec le Palais Garnier, du style Napoléon III. Le coût de l'opération s'éleva à 8 460 000 Francs au lieu des 5 millions initialement prévus, mais la vente des hôtels des Capucines rapporta 4 millions de Francs à l'administration des domaines.

Entre la construction, à partir de 1810, du Palais d'Orsay (actuel musée) et celle de l'actuel ministère des Affaires étrangères, l'architecte Jacques Lacornée a présenté de nombreux plans, qu'il a souvent dû retoucher à la demande du ministre des Relations extérieures lui-même, du ministère des Travaux publics et du ministère des Finances. Il aura ainsi consacré l'essentiel de sa carrière au ministère des Affaires étrangères.

Parallèlement à ces multiples soubresauts immobiliers, le ministère commence à s'organiser : Napoléon décide de recruter les diplomates parmi les auditeurs au Conseil d'État. Dans la carrière telle qu'organisée par Talleyrand, subsiste encore la séparation entre l'intérieur et l'étranger. La Restauration donne au ministère une forte

structure mais c'est la révolution de 1848 qui donne le départ d'une période de mutation rapide marquée par les projets techniques (le télégraphe, la dactylographie et le téléphone, puis le chiffage automatique). Il faudra attendre les années 1980 et l'informatique pour trouver l'équivalent.

Le recrutement était resté largement aristocratique pendant la majeure partie du XIX<sup>e</sup> siècle, mais en 1877, la République instaure le *concours*, aussi difficile que ceux des autres grands corps. Après 1945, l'ENA remplacera les concours spécifiques des administrations mais le Quai d'Orsay gardera une originalité, son « concours d'Orient » qui perdure encore aujourd'hui.

Si l'hôtel de la Reynière et les projets de bâtiments précédents ont permis de cerner les besoins du département, aucun programme rédigé n'est parvenu jusqu'à nous, mais on sait que la distribution des bureaux, préparée minutieusement, a été reprise dans le nouveau projet. Selon les instructions données par Guizot en 1844,

« l'hôtel du Ministre doit être isolé, c'est-à-dire détaché des autres bâtiments, entre cour et jardin ; distant de la voie publique et à une exposition convenable pour l'habitation [...]. Les écuries et les remises devront autant que possible être éloignées des archives. »

Chaque niveau est ensuite détaillé selon des dispositions qui, dans l'ensemble, restent encore valables aujourd'hui.

L'architecte a dû aussi s'adapter aux contraintes d'un terrain inondable. Le bâtiment s'élève de plusieurs mètres au-dessus du sol, formant soubassement, ce qui permet de l'isoler de l'humidité et de mieux aérer les cuisines qui se trouvent au sous-sol. Une grille sépare le ministère de la voie publique et respecte l'alignement avec l'hôtel de Lassay et le Palais Bourbon, voulu par le Conseil municipal.

À l'extérieur, l'hôtel du Ministre présente une façade dorique pour le rez-de-chaussée, ionique pour le premier étage et est couronné par une balustrade à l'italienne. Quinze médaillons de marbre blanc reproduisent les quinze puissances de l'Europe. De nombreux sculpteurs ont collaboré à la décoration des façades. Certains, qui ont déjà participé aux chantiers de la Monarchie de Juillet, tels les frères Derre qui réalisent la Rotonde (actuel bureau du Ministre) et le salon des Beauvais au 1<sup>er</sup> étage, ou bien Exetier, Chabraux, Libersac, Savreux et Henri de Triqueti. D'autres, qui en sont alors à leurs premiers pas.

À l'intérieur du Palais, la décoration est très homogène malgré le nombre et la variété des artistes. Les stucs, dorures, tapisseries,

compositions monumentales des cheminées, sont les œuvres de Séchan, Nolau et Rubé, Molknecht, Lavigne, Michel-Joseph Liénard, Hippolyte Adam, les frères Huber, etc. qui ont peint et représenté abondance d'angelots, de *putti* à l'italienne, de figures féminines.

L'ameublement est entièrement nouveau et spécialement conçu pour l'hôtel du Ministre. Jeanselme, mis en compétition avec Grohé, enleva le marché et livra tous les meubles, alliant les styles de toutes les époques, selon la mode de son temps. On trouve aussi des fauteuils de Jacob Desmalter.

Victor Paillard et Marquis, fournisseurs de bronzes, lustres et pendules, alternent également le style Renaissance, riche en dragons et chimères, avec le style Empire, sans négliger le style Louis XVI, prisé et remis à l'honneur par l'impératrice Eugénie qui vouait un culte au souvenir de Marie-Antoinette.

La plupart des tapisseries proviennent de la manufacture des Gobelins. Dans le salon du congrès, la tenture, tissée entre 1828 et 1838, représente la vie de Marie de Médicis d'après le tableau de Rubens, peint au XVII<sup>e</sup> siècle et conservé au musée du Louvre. Dans le salon des Ambassadeurs, *Janvier ou le jour de l'An* et *Février ou le Jeu* ont été tissées d'après Lucas de Leyde.

Lieu de représentation, à l'instar de la Comédie française réaménagée dans les années 1860 ou de l'Opéra de Paris commencé en 1856, le ministère des Affaires étrangères reflète avec faste et majesté le théâtre de la « fête impériale ». Après Sedan, il est encore le théâtre de bien des visites mémorables comme celle du Shah de Perse en 1889, de l'escadre russe en 1893 lors de la ratification de l'accord franco-russe, d'Alphonse XIII en 1905, des souverains britanniques Georges VI et Elisabeth, parents d'Elisabeth II, en 1938. En 1959, l'hôtel a servi de résidence à l'empereur d'Éthiopie Haïlé Sélassié puis au Président Eisenhower. Le futur roi d'Espagne Juan Carlos fut, en octobre 1973, le dernier hôte de marque du Palais.

En 1871, pendant la Commune, le caractère un peu excentré du ministère lui a évité de connaître le sort tragique du Palais des Tuileries. Mais le premier étage de l'hôtel du Ministre fut criblé de balles, des parties du mur s'effondrèrent, des pilastres furent abattus, et les ravages furent considérables à l'intérieur des appartements.

Le ministère, conçu pour 85 personnes en 1850 en abrite plus de 500 en 1934. Les directeurs doivent progressivement céder leurs appartements, transformés en bureaux, tandis que le ministre sort de son isolement en accueillant les bureaux du cabinet et du chiffre en 1916.

De nombreux projets se succèdent au tournant du siècle sans aboutir à un réaménagement complet du ministère. Les écuries sont transformées en garages à auto ; l'extension des deux pavillons latéraux de l'hôtel du Ministre est projetée, mais n'aboutit pas.

Dans les années 1930, les moindres dégagements sont utilisés. Dans le cadre du programme de grands travaux contre le chômage mené par le gouvernement, des crédits sont débloqués pour remanier les bâtiments. Un plan d'agrandissement est donc voté et réalisé en 1935 : il s'agit de doubler les bureaux sur toute la cour intérieure, de transformer le corridor latéral en corridor central, et de remplacer les combles par un étage supplémentaire, le tout dans le respect du style premier. C'est encore comme cela que le bâtiment qui longe la rue Esnault-Pelterie est organisé de nos jours.

En 1945, pour reconstruire le ministère gravement endommagé pendant la guerre, trois tranches de travaux sont votées. C'est l'architecte Jean Niermans qui prépare le projet de restructuration du dépôt d'archives. Celui-ci aboutit le 26 mai 1953 à l'inauguration de la salle des traités et d'une salle d'exposition, aujourd'hui la Bibliothèque, et à la transformation de l'ancienne galerie des Archives en dépôts plus modernes.

Dans les années 1970, de nombreuses opérations de modernisation sont entreprises : aménagement d'une salle de conférence au sous-sol de l'hôtel des Archives, d'un laboratoire de langues en 1974, d'un bâtiment protégé en sous-sol et destiné au service de transmission et du chiffre en 1978.

Dépendant du régime des bâtiments civils jusqu'au 30 décembre 1976, le ministère des Affaires étrangères change de statut avec la disparition de ce régime en 1977. Classé au titre de la loi sur les monuments historiques le 11 décembre 1979, il reste encore un certain temps sous la responsabilité des architectes des bâtiments civils et palais nationaux, avant d'être directement géré par le nouveau service des Immeubles et des Affaires générales du Département créé en 1978.

Au fil des décennies, le renforcement continu des missions et des responsabilités du ministère des Affaires étrangères a entraîné un accroissement du nombre d'agents, ce qui a nécessité plusieurs extensions des locaux du département, tant à Paris qu'à Nantes, où depuis 1967, plusieurs services (comptabilité, état-civil) ainsi que le Centre des archives diplomatiques et consulaires (en 1988) ont été installés au titre de la décentralisation. Aujourd'hui, le ministère des Affaires



étrangères comprend près de 17 000 agents, titulaires, contractuels, recrutés locaux, dont 3 500 environ à l'administration centrale (Paris et Nantes). Pour une meilleure rationalisation de la gestion des espaces et des services, l'administration parisienne doit avant 2010 être regroupée sur trois implantations, au Quai d'Orsay, dans les locaux de l'ancienne Imprimerie nationale (XV<sup>e</sup> arrondissement) et dans un nouveau bâtiment à La Courneuve.

Il y aurait encore beaucoup de choses à dire sur le Quai d'Orsay, tant sur le bâtiment que sur l'organisation du ministère. Je m'en tiendrai seulement à rappeler que le congrès de Paris, fut la première conférence internationale à s'être déroulée dans ses salons en février-mars 1856. Le comte Walewski, fils de Napoléon et de Marie Walewska avait alors succédé, en mars 1855, à Drouyn de Lhuys, premier occupant des lieux auquel Napoléon III venant inspecter les travaux en 1853 avait déclaré « Mon cher Ministre, vous êtes mieux logé que moi ! »

*Rendons à César ce qui est à César : cette communication repose intégralement sur les travaux menés par des conservateurs du Patrimoine, Marie Hamon et Catherine Oudin, qui ont publié, il y a quelques années aux éditions du Félin, un livre très complet sur l'histoire et la décoration du Quai d'Orsay, ainsi que sur l'article que Anne Georgeon-Liskenne, autre conservateur de la direction des Archives, a fait paraître en 2004 dans les Livraisons d'histoire de l'architecture et sur les informations et sur les conseils prodigués par Isabelle Richefort, chef du département historique de la direction des Archives du ministère des Affaires étrangères. Je ne veux pas manquer non plus de signaler ce que je dois à la brochure rédigée par l'ambassadeur Plaisant aux éditions Milan, notamment pour l'organisation du ministère des Affaires étrangères à travers les diverses époques.*