

Philippe de Béthune

Conseiller d'État et diplomate d'Henri IV et Louis XIII

François MONNIER

Philippe de Béthune est un personnage singulier. Frère cadet de Sully, le puissant intendant des finances d'Henri IV, notre homme est né en 1565, sous le règne de Charles IX. Il meurt en 1649, sous la régence d'Anne d'Autriche, la mère de Louis XIV. Cette longévité exceptionnelle lui a permis de réaliser une fructueuse carrière. Celle-ci débute dans l'entourage du duc de Joyeuse, l'archifavori d'Henri III, et se termine sous le ministériat de Richelieu. Mais aussi belle et féconde qu'elle ait pu être, elle ne justifie pas, à elle seule, qu'on puisse s'intéresser à lui. C'est que Béthune n'a pas fait que de la politique et de la diplomatie. À l'image des bons esprits de son temps, il a médité également sur la chose publique, alors que la guerre civile et la restauration de l'État contribuaient à rendre la question sensible. La situation politique conduisait à un certain pragmatisme : on se méfiait des constructions abstraites, on dénonçait les dangers du réformisme tandis que le rôle de la science politique s'orientait vers la recherche de principes capables de régénérer les pouvoirs publics. C'est une morale de gouvernement, une analyse du prince et de ses conseillers, un examen des corps de l'État qui retiennent notre homme dans ce temps de transition.

Cette remise en cause du politique n'est pas seulement le fait d'hommes de plume mais également de praticiens ayant une expérience des affaires publiques. Jean de Silhon était, lui aussi, conseiller d'État et a eu part à plusieurs missions secrètes. Son *Ministre d'État, avec le véritable usage de la politique moderne*, paru en 1631, est informé aux meilleures sources. Carpentier de Marigny, frondeur et ami de Retz, a été secrétaire de Servien à la conférence de Münster. Il nous a laissé un *Traité de politique et que tuer un tyran n'est pas un meurtre*, qui agite des idées dangereuses et qui, lui aussi, est bien renseigné. Hay du Chastelet, l'auteur du *Traité de la politique de France* (1667), a été maître des requêtes. Montausier ne s'est pas contenté de languir pour Julie d'Angennes. Il a été maréchal de camp, gouverneur d'Alsace et de Normandie. Son expérience des affaires lui a fait confier le poste de gouverneur du Dauphin, en 1668. Il a laissé des *Maximes pour l'éducation du Dauphin* et de beaux manuscrits qui sont restés dans des cartons et qu'il serait opportun de publier. Quant à Philippe de Béthune, il nous a donné *Le Conseiller d'État, ou Recueil général de la politique moderne servant au maniement des affaires publiques*, paru en 1633, qui a influencé le testament politique de Richelieu alors qu'il possédait la réputation d'être un des plus illustres diplomates de son temps.



La masse des textes que nous a légués l'époque est impressionnante. Dans une large mesure, son histoire politique reste à faire alors que l'on n'en connaît que les lignes de force. S'il y a un fonds commun de préoccupations, il n'y a pas de pensée unique : les courants et les tendances sont multiples et enchevêtrés, les influences complexes, espagnoles, italiennes, hollandaises, anglaises, allemandes. Lastanosa, Suarez, Savedra, Gracian ont eu une influence considérable. Guichardin, Campanella, Botero exercèrent une influence qui ne fut guère moindre que celle d'un Machiavel. Grotius, réfugié en France, était connu des bons esprits, comme Spinoza ou Pufendorf, quelques années plus tard. Bacon fut traduit en France dès 1624, tandis qu'Hobbes fut introduit tôt dans les milieux parisiens, par Sorbières, alors qu'il avait pour amis les pères Mersenne et Gassendi. Le XVII^e siècle politique ne se réduit pas à quelques noms illustres : Richelieu, Hobbes, Pufendorf ou Locke.

D'autres conservent leur importance, tant par leur témoignage que parce qu'ils savent encore nous interroger. Notre Béthune en fait partie, mais aussi, pour ne citer que des Français, d'Ossat, Duguet, Cordemoy, Silhon, ou Fleury, comme tant d'autres qui ont compté et qui sont aujourd'hui injustement oubliés¹⁰³. Le cas de Béthune est un peu à part, en raison de sa longévité et de la richesse de son expérience, alors qu'il écrit sur son métier de conseiller d'État et de diplomate. Avant d'évoquer son œuvre, il convient donc de retracer sa carrière, tant les deux sont liées¹⁰⁴.

L'homme et sa carrière

Grâce à la thèse d'École des chartes de Pierre Quernez (*Philippe de Béthune 1565-1649, comte de Selles et de Charost : une longue vie au service du roi*, Paris, Édimbourg, Rennes, Rome, Turin, 1994), la vie de Philippe de Béthune est aujourd'hui très solidement établie.

La jeunesse et les origines familiales

Il est issu d'une famille protestante. Son père, François de Béthune, et sa mère, Charlotte Dauvet, ont opté pour la Réforme. Son père s'est même rallié tôt au prince de Condé, dès 1562. Mais de leurs trois garçons vivants, un seul, Maximilien, le plus connu d'entre eux, est resté fidèle à l'éducation reçue de leurs parents ; les deux autres, Salomon et Philippe, sont retournés peu après le décès de leur père, en 1575, dans le giron de l'Église catholique, sous l'influence, sans doute, de l'un de leurs tuteurs, leur oncle, Jean Dauvet.

103 Guy Thuillier, « « Politiques » du XVII^e siècle : de Béthune à Fénelon », *Revue administrative*, n°67, janvier-février 1959.

104 François Monnier, Philippe de Béthune (1565-1649). *Le conseiller d'État ou recueil général de la politique moderne*, préface de Marc Fumaroli. Paris Economica, 2012, 702 p.

Passons sur son enfance écoulee dans des conditions difficiles, sans sa mère, morte en 1566, puis sans son père, décédé en 1575 alors que le garçon n'avait que dix ans. Passons également sur son ascendance, assez glorieuse ; rappelons simplement que les Béthune sont apparentés à plusieurs maisons féodales et princières, les comtes de Flandre, les Habsbourg, les Bourbon, les Luxembourg et les Condé... Famille donc de bonne et ancienne noblesse, d'épée du côté paternel, de robe du côté maternel, mais désargentée au moment de la naissance de Maximilien et de Philippe.

L'entrée en politique

L'année de ses vingt ans marque un premier tournant dans la vie de Philippe. Au retour d'un voyage éducatif en Italie, il se rallie au camp d'Henri III, avec son frère Salomon. Il en est immédiatement récompensé par une nomination de gentilhomme ordinaire de la Chambre du roi, en 1585, et une petite rente. Le jeune Philippe se retrouve dans l'entourage de Joyeuse, alors que son frère Maximilien s'est placé, dès 1575-1576, sous l'étendard d'Henri de Navarre. Dès 1589, dès l'assassinat d'Henri III, Philippe rejoint Henri IV, faisant preuve non pas d'opportunisme politique, la situation du monarque n'est pas établie, mais de sentiments légalistes et légitimistes, l'un de ses traits marquants.

Philippe se retrouve sous la protection de son aîné, à qui il devra sa nomination au Conseil du roi, son ambassade d'Ecosse et une première ambassade à Rome, ainsi que sa place de gouverneur du premier duc d'Orléans. Il semble, pourtant, que les relations entre les deux frères ne soient pas totalement déséquilibrées. Maximilien, le huguenot, se sert de la caution catholique de ses cadets pour se hisser, puis se maintenir au sommet de l'État. Dans un pays en proie à la Contre-Réforme, une telle alliance n'est pas inutile, comme en témoignent les bonnes manières que Salomon et Philippe font à leur aîné pendant la guerre. Et puis, Philippe n'a pas attendu Maximilien pour se faire apprécier d'Henri IV. Il lui faut, cependant, patienter encore une dizaine d'années pour entrer en politique, soit les années nécessaires au roi pour consolider son pouvoir (les traités de Vervins et l'édit de Nantes datent de 1598) et à Maximilien pour parvenir au sommet de l'État.

En attendant, Philippe sert le roi militairement, ne tardant pas d'en recevoir de nouvelles récompenses, notamment la charge d'une compagnie de chevaliers, à Mantes, après la bataille d'Ivry.

1599 est l'année de l'entrée au Conseil du roi. Son brevet d'entrée au Conseil, assorti d'une rente annuelle de 2 000 livres, porte la date du 22 mai. Le 4 juin, il prête serment devant le chancelier de Cheverny, mais il n'a pas le temps de rejoindre son poste : il est aussitôt chargé d'une mission à l'étranger et part pour l'Écosse quelques jours plus tard.

Les premières ambassades

Philippe est le premier ambassadeur envoyé par Henri IV auprès de Jacques VI d'Écosse, le futur Jacques I^{er} d'Angleterre. Il s'agit de préparer une alliance, en

reconnaissance de l'aide apportée jadis par l'Écosse à la France contre l'Espagne, durant la guerre et lors de la négociation de la paix de 1598.

Béthune mène sa mission à bonne fin. Il se fait de Jacques VI un ami qui ne cessera, par la suite, de lui adresser des témoignages d'affection.

Cette première ambassade marque le début d'une belle carrière; elle inaugure une série impressionnante de trente années de missions à travers l'Europe. Deux ans plus tard, vient une première consécration, le roi choisit Philippe pour être son ambassadeur à Rome. Il le restera de 1601 à 1605.

Entre-temps, en 1600 Philippe se marie – il a trente-cinq ans – avec Catherine Le Bouteiller de Senlis, d'une famille de robe possessionnée dans l'Est parisien. Mais Catherine meurt vite et un second mariage est conclu, en 1608, avec Marie d'Alègre dont Philippe est le troisième mari. Le mariage ne sera pas heureux et les deux époux vivront séparés.

En attendant, Philippe est envoyé dans la cité papale pour rétablir la suprématie française à l'extérieur, selon ses instructions du 23 août 1601. Il s'agit, en fait, de ruiner le crédit de l'Espagne auprès du Saint-Père.

Malgré des relations mitigées avec Clément VIII, Philippe sait développer des liens personnels avec le pontife. Il se sort non sans éclat de sa mission, exploitant la conspiration du maréchal de Biron et l'escalade de Genève pour déciller les yeux du Saint-Père à l'égard de l'Espagne. Il finit même par convaincre Clément VIII de l'absurdité de la politique espagnole à l'égard de la France. De sorte que son ambassade est une réussite.

Elle l'est aussi par le redressement de l'influence française au sein du Sacré Collège.

Lors des deux élections de 1605, Béthune sait si bien manœuvrer, avec l'aide financière de son frère, alors surintendant des Finances, que les deux papes qui se succèdent à la mort de Clément VIII sont les candidats proposés par la France. Le premier, élu le 1^{er} avril, fut un Médicis, le cardinal de Florence, sous le nom de Léon XI. Mais il meurt le 27 avril, et c'est le cardinal Borghèse qui sort du nouveau conclave, sous le nom de Paul V.

La mission de Béthune est avantageusement accomplie. Il demande son rappel et se retrouve à Paris en août 1605. Henri IV le récompense, lui confiant de nouvelles attributions et de nouvelles charges.

Le conseiller d'État

Par brevet du 3 septembre 1605, Philippe est nommé conseiller d'État et des Finances, avec augmentation de six mille livres de pension. Des lettres patentes du 25 avril 1607 le désignent l'un des lieutenants généraux du roi au gouvernement de Bretagne et gouverneur de Rennes, tandis qu'Henri IV le nomme, le même mois, gouverneur de son fils nouveau-né, le duc d'Orléans, qui mourra à l'âge de quatre ans et demi, d'où la confusion avec Gaston, né en 1608, qui reprendra le titre de son frère défunt.

Entre août 1606 et février 1611, Béthune joue un certain rôle au Conseil. Il signe, durant ces quatre ans et demi, pas moins de 65 arrêts, qui tous n'ont pas un

strict caractère financier, mais également religieux ou ecclésiastique. Par contre, son activité en Bretagne est plus distante, puisqu'il ne s'y rendra que de rares fois.

Au décès du jeune prince, Béthune, qui n'était resté que lieutenant, est nommé, le 20 janvier 1612, capitaine d'une compagnie de cent hommes et reçoit l'assurance de percevoir à vie durant les gages dont il a joui du vivant de son élève.

Il attend 1616 pour retrouver une ambassade, en Piémont et Savoie, afin d'apaiser le conflit qui oppose les ducs de Savoie et de Mantoue, à propos de la succession du marquisat de Montferrat. Il reçoit ses instructions le 29 avril 1616. La paix est signée un an plus tard, à Pavie, une paix de *statu quo* qui avantage la Savoie et réjouit le pape, mais qui laisse Béthune insatisfait. Cette mission lui ouvre les yeux sur la politique espagnole, plus asservie à la défense de ses intérêts qu'à ceux du catholicisme. En janvier 1618, Philippe sollicite son retour à Paris.

Il n'attend qu'une année pour reprendre du service dans la « guerre de la mère et du fils », suscitée par la liquidation du clan Concini. La guerre éclate, en fait, dans la nuit du 21 au 22 février 1619, lorsque Marie de Médicis, exilée à Blois, s'enfuit à Angoulême. Louis XIII envoie des troupes, mais Luynes lui conseille de négocier. Les ambassadeurs choisis sont Béthune et le cardinal François de La Rochefoucauld, grand aumônier de France. Là encore, Philippe se sort avec honneur de sa mission. Le 19 avril, le roi vient à Angoulême tandis que, le 30, un compromis est trouvé. Le 4 mai, Louis XIII adresse ses remerciements à Philippe.

La réconciliation entre la mère et le fils est de courte durée : en octobre, la « guerre » éclate à nouveau et le printemps 1620 voit une prise d'armes, la Drôlerie des Ponts-de-Cé, suivie d'une nouvelle paix, la paix d'Angers, de juillet et août 1620.

De cette ambassade, Béthune retire quelques satisfactions, notamment l'estime de la reine mère et la récompense d'être fait chevalier de l'ordre du Saint-Esprit, le 31 décembre 1619.

Les nouvelles missions diplomatiques

Au moment où se produisent ces événements, la guerre se déclenche dans l'Empire. À la révolte calviniste tchèque, qui a défenestré les envoyés impériaux à Prague, en 1618, et élu, l'année suivante, l'électeur palatin Frédéric V, roi de Bohême, l'empereur Ferdinand II cherche à répliquer par la force. La France songe à l'aider. Elle se résout finalement, en janvier 1620, à employer la diplomatie. Elle décide d'envoyer une délégation à Ulm pour négocier entre l'Union évangélique et la Sainte Ligue.

Cette délégation est composée de Béthune, du duc d'Angoulême, Charles de Valois, et de Charles de L'Aubespine, un diplomate qui sera, par deux fois, garde des Sceaux, en 1631-1633 et en 1650-1651. La médiation aboutit, le 3 juillet 1620, à la signature du traité d'Ulm qui consacre la neutralité des princes allemands. En fait, le traité favorise l'empereur dans sa volonté d'écraser les insurgés tchèques, ce qui se produit le 8 novembre 1620, lors de la bataille de la Montagne Blanche.

Si le succès est glorieux pour la France, il est avantageux pour la maison d'Autriche, comme pour Béthune, dont les qualités diplomatiques se confirment. Quelques années plus tard, en avril 1624, une seconde ambassade à Rome lui est proposée. Les relations de la France avec la papauté se sont améliorées sous

les pontificats de Clément VIII et de Paul V, mais la politique de Richelieu les rend difficiles.

Avant de gagner son poste, Béthune doit passer par Turin, Ferrare, Bologne et Florence, afin de préparer le règlement de la question de la Valteline. Cette petite vallée stratégique relie le Tyrol autrichien au Milanais espagnol. Mais elle est passée sous la domination protestante des Grisons, ce qui entraîne des révoltes encouragées par l'Espagne. La France, alliée des montagnards, ne peut rester insensible à ces empiètements. Elle intervient. Un accord est conclu, mais l'Espagne en empêche l'application. En 1622, la Valteline est confiée au pape. Sillery, l'ambassadeur français auprès du Saint-Siège, ne sait dissuader celui-ci de nommer un gouverneur pro espagnol, ce qui motive son remplacement par Béthune.

Face à l'entêtement d'Urbain VIII, Richelieu opte pour la pression militaire. En novembre 1624, le marquis de Cœuvres est envoyé renforcer les forts de la Valteline, ce qui contraint le pape à négocier, tandis qu'il cherche à marier son neveu don Thaddeo à une princesse espagnole et tente de mettre sur pied une ligue contre la France. Béthune suggère une guerre ouverte contre l'Espagne, ce qui déclenche l'ire du parti espagnol à Paris. Il obtient cependant le soutien du roi et du cardinal. Après quelques combats, le traité de Monzon est signé, en avril 1626, aux termes duquel les Grisons retrouvent leurs droits.

En même temps, Béthune doit obtenir une dispense papale pour le mariage de la sœur cadette de Louis XIII avec un prince protestant, le prince de Galles, fils de Jacques I^{er}. Pour ne pas paraître trop hostile à la France, le Saint Père l'accorde facilement. Plus délicate est la question du doublement des décimes, réclamé par Richelieu pour financer le siège de La Rochelle. Celle de la défense des droits du roi de France dans la nomination des bénéfices dont les Trois-Évêchés ne l'est pas moins. Si Urbain VIII finit par donner son accord sur la question des décimes, il ne cède pas sur les Trois-Évêchés.

Béthune doit encore veiller aux droits du duc de Nevers dans la succession du duché de Mantoue et du marquisat de Montferrat, qui sont revendiqués par la Savoie, avec l'appui de l'Espagne. Alors que la question a évolué en conflit ouvert et que la France est occupée à La Rochelle, Béthune négocie la constitution d'une ligue avec le pape, Venise et Florence. Finalement, pour sauver Casal, puis Mantoue, Richelieu se résout à envoyer des troupes, qui emportent la victoire du Pas-de-Suse, en mars 1630, puis celles de Pignerol et d'Avigliana, en juillet. La mort du duc de Savoie, Charles-Emmanuel, et son remplacement par un prince favorable à la France, Victor-Amédée, permet de conclure une trêve à Ratisbonne et au duc de Nevers de conserver son héritage. Quelques mois plus tard, en avril 1631, le traité de Cherasco met fin au conflit entre Bourbon et Habsbourg.

Béthune est rappelé à Paris avant la fin de ces événements, au printemps 1630. Il quitte Rome le 22 mai.

La retraite

La fin de cette mission marque le début de la retraite de Béthune, même s'il reçoit encore une dernière nomination. Le 31 août 1630, des lettres patentes le

renouvellent dans sa fonction de membre du Conseil d'État et privé, tandis que le 3 mai 1631, il reçoit un brevet qui l'invite à siéger au Conseil des dépêches, formation du Conseil où sont examinées les questions de politique intérieure¹⁰⁵.

Entre ces deux dates, prend place l'un des événements politiques les plus étranges de l'époque, la « Journée des Dupes », du 10 novembre 1630, qui voit la confirmation de Richelieu à la tête de l'État, suivie d'une liquidation du parti dévot, la mise en accusation et la mort des Marillac, ainsi que le placement en résidence surveillée de la reine mère à Compiègne, en attendant sa fuite définitive aux Pays-Bas.

Ce sont peut-être ces mouvements perpétuels à la cour qui ont décidé Béthune à se retirer dans le Berry, en son château de Selles, au printemps 1631, pour y mener une longue retraite. Il en profite pour revoir ses notes et le manuscrit de son livre, puisque celui-ci paraît en 1633. Loin de Paris, il ne reste pas coupé du monde, comme en attestent sa correspondance et les visites qu'il reçoit, celle notamment de la Grande Mademoiselle, de Léon Bouthillier de Chavigny, le secrétaire d'État, puis surintendant des Finances, ou de l'historien Michel de Marolles. Il meurt, le 18 avril 1649, entouré de sa famille, non sans avoir grandement souffert de problèmes rénaux et urologiques.

L'œuvre

Le Conseiller d'État

Le rappel de cette belle carrière a pu paraître bien long. Mais dans la mesure où *Le Conseiller d'État* est un ouvrage d'expérience, plus que d'érudition, on ne peut pas le comprendre sans le confronter au parcours de son auteur, qui explique bien des propos, bien des prises de position, mais aussi certaines réflexions désabusées ou certaines désillusions. Béthune a rencontré trop de monde, vécu trop d'aventures, rempli trop de missions pour qu'il n'en soit pas autrement. Même s'il évite toujours soigneusement de se mettre en scène ou d'évoquer directement ce qu'il a pu vivre, il n'en reste pas moins un être fait de chair et de sang, qui témoigne sur son temps.

105 Le règlement du 18 janvier 1630 qui institue ce Conseil précise : « Audit Conseil seront lues toutes les dépêches du dedans du royaume et délibéré des réponses et de ce qui sera à faire à l'occasion d'icelles. Seront lues les réponses et les instructions qui seront baillées à ceux qui sont employés dans les provinces pour les affaires de Sa Majesté. Audit Conseil tous ceux qui auront été en commission pour le service de Sa Majesté seront tenus de rendre compte de ce qu'ils auront fait, négocié et géré en leurs voyages... » Il avait donc dans ses attributions toute l'administration intérieure : affaires judiciaires, ecclésiastiques, municipalités, pays d'états, travaux publics, etc.

Béthune : un cas difficile

En fait, Béthune est un cas difficile, alors qu'un Géraud de Cordemoy, par exemple, qui a écrit quelques années après lui *De la réformation de l'État*¹⁰⁶, est un auteur plus aisé à aborder. Comme nombre d'écrivains de son époque, il indique lui-même le sens de son exercice : c'est un songe, une rêverie, une utopie ; Cordemoy réfléchit à la réformation de l'État. De sorte qu'il signale lui-même les limites de son propos. Rien de tel pour Béthune : on ne sait rien, il ne donne aucune indication et l'on ne possède pas même, pour nous guider, le manuscrit de son ouvrage qui visiblement est perdu.

Alors, quelles peuvent être les intentions qui l'ont guidé ? Pourquoi a-t-il écrit son livre ? Pourquoi quelqu'un de son niveau a-t-il pris la peine de prendre la plume ? C'est énigmatique, on n'a aucun indice sérieux et l'on ne connaît rien de ses collaborateurs ; on en est réduit à des conjectures. Il faut pourtant s'interroger à ce propos, car selon les hypothèses émises, l'interprétation de l'ouvrage s'en trouve modifiée. La question se pose avec d'autant plus d'acuité que *Le Conseiller d'État* ne possède pas les caractéristiques de la plupart des ouvrages de l'époque : il ne s'agit pas d'un texte de circonstance, court et consacré à des analyses circonstanciées ni d'une œuvre de propagande.

Alors, pour faire le point ? Mais on le fait plutôt en cours de vie, pour repartir à nouveaux frais, et non pas lorsque sonne l'heure de la retraite. Pour porter témoignage d'une vie consacrée au service de l'État, pour en faire le bilan et adresser aux générations futures une sorte de testament ? En somme, pour laisser une trace ? C'est possible, mais *Le Conseiller d'État* ne se présente ni comme un journal, ni comme des mémoires, à l'image de ce que nous a laissé un Montaigne ou un Retz. Béthune ne parle pas de lui, même s'il est certain qu'il se sert de son expérience, notamment lorsqu'il parle des métiers de diplomate et de conseiller d'État. Béthune a beaucoup lu. Quand il écrit, c'est aussi par érudition et pas seulement par expérience, il n'en fait pas mystère.

Et puis, au juste, quand a-t-il réellement rédigé son ouvrage ? Certainement pas à son second retour d'Italie : il n'en aurait pas eu le temps, d'autant que l'on sait que le manuscrit a fait des allers et retours entre Selles et son éditeur, Étienne Richer. Il semble qu'il en aurait peut-être fait la première ébauche dès la fin du règne d'Henri IV ou, au plus tard au début de la régence. Alors, était-ce dans l'espoir de devenir le gouverneur du dauphin, pour offrir ses réflexions à son jeune élève et les utiliser pour son éducation, pour lui donner à comprendre ce qu'est l'État et comment il devra se choisir ses collaborateurs ? Les forts accents pédagogiques de certains chapitres le laissent à penser. Et comme ses espoirs ont été déçus, puisqu'on ne lui a confié que l'éducation du premier duc d'Orléans, l'ouvrage a pu dormir dans des cartons jusqu'au jour de la retraite.

Rien n'est sûr, si ce n'est que l'ouvrage se présente comme une sorte de manuel de politique générale, un ensemble de réflexions, ordonné en plusieurs parties, Béthune étudiant successivement la forme de l'État, la religion, la manière

106 *Les œuvres de feu M. de Cordemoy*, publiées par Louis-Géraud de Cordemoy, son fils, 1704.

de gouverner et de commander, la loi, les affaires étrangères et les causes qui conduisent un État à la grandeur ou à la décadence, ce qui correspond effectivement à une démarche pédagogique.

Autre hypothèse : Béthune a-t-il voulu appuyer Richelieu dans son action ? On peut se poser la question, tant la vision de la politique est commune aux deux hommes, tant l'ouvrage a influencé le *Testament politique* du Cardinal. C'est plausible, même si à l'époque il était difficile de publier un tel ouvrage sans louer le ministre. Mais à défaut du manuscrit, on n'en saura sans doute jamais rien. De sorte qu'avec Béthune, il y aurait une belle critique à faire de l'histoire des idées politiques telle qu'on l'enseigne, avec ses certitudes, puisqu'avec lui, rien n'est certain.

Or il est délicat de faire l'histoire de la « pensée » d'un auteur dans une période aussi mouvante que ces premières décennies du XVII^e siècle. La France du XVII^e siècle n'est plus celle du XVI^e. On est entré dans une époque nouvelle : l'Italie de la fin du XV^e et du début du XVI^e siècle n'est plus qu'un souvenir, même si Béthune ne cesse de s'y référer et l'envisage comme une sorte de laboratoire des idées nouvelles. Mais ce n'est pas un modèle pour lui, plutôt un repoussoir, auquel il a beaucoup songé lorsqu'il était en poste, mais également par sa fréquentation assidue de Commynes et Guichardin. Béthune, et avec lui toute son époque, cherche à tourner la page italienne de la diplomatie française : la partie est perdue. Il ne s'agit plus que de contenir la puissance habsbourgeoise. Il faut chercher une nouvelle voie.

Béthune et ce début de siècle tournent également la page des guerres de religion. Tout n'est pas réglé, mais on est sur la bonne voie. La paix de Vervins et l'édit de Nantes ont été signés en 1598 : l'État se laïcise, il se dégage de la religion. On prend conscience que la politique espagnole, avec sa défense de la religion, est en partie un leurre, d'où la montée en puissance des « politiques » et la marginalisation du parti dévot, d'où le rôle également de la « raison » dans la conduite des affaires publiques, même si c'est toujours, sur fond de morale chrétienne.

Dans ce contexte, quelles sont les grandes idées de Béthune ?

Les idées principales

Le Conseiller d'État fait apparaître la fréquentation de Commynes, de Machiavel, de Guichardin, de Botero, de Villars, des *Négociations* de Jeannin, du cardinal d'Ossat, qui avait accueilli Béthune à son arrivée, pour la première fois, dans la Ville éternelle, où le prélat était alors l'autre ambassadeur d'Henri IV auprès du Saint-Siège. Il a feuilleté *Le discours de la servitude volontaire* de La Boétie, les *Essais* de Montaigne, mais aussi ceux du chancelier Francis Bacon, traduits par J. Baudoin dès 1624, le *Traité de la Sagesse* de Pierre Charron, les écrits des parlementaires, juristes, et politiques, Michel de L'Hospital, Guillaume Postel, Jean Bodin, mais aussi *Le Prince* de Guez de Balzac, et le *Ministre d'État, avec le véritable usage de la politique moderne*, de Jean de Silhon. Et puis, comme tous les gens formés de son époque, Béthune connaît les auteurs et historiens grecs et latins : Hérodote, Thucydide, Xénophon, Polybe, Cicéron, César, Salluste, Tite-Live, Plutarque, Tacite, auxquels il se réfère en permanence, sans jamais les citer.

On ne peut guère en dire plus, dans le cadre d'une telle conférence. Les influences subies par Béthune sont innombrables et il n'est pas raisonnable de prétendre les résumer en quelques lignes. Disons simplement qu'il a longuement séjourné à Rome, à deux reprises, tandis que le siège de la papauté était un lieu où s'échangeaient les idées et se croisaient les penseurs de l'Europe. Et puis, les « politiques », comme l'on disait alors, faisaient la lecture ordinaire des gens instruits, s'occupant de la chose publique, d'un Béthune, comme d'un Richelieu.

Avec des variations sensibles, ces politiques puisent dans un fonds de préoccupations communes. Béthune en est le reflet. C'est en cela qu'il porte témoignage sur son époque : homme de terrain, il s'occupe de questions de son temps. D'où son exaltation d'un État en pleine construction, son effort pour le dégager du fait religieux, tout en le subordonnant à la morale catholique et en se montrant tolérant en matière de croyance, dans la mesure où celle-ci ne dépasse pas la sphère privée, sa défense du mercantilisme¹⁰⁷ et du développement urbain, auxquels s'est occupé son frère, son plaidoyer pour une marine puissante, vecteur de richesses, ou sa justification des entreprises coloniales, autre grande visée de son protecteur.

En fait, Béthune s'applique à justifier l'action politique du Cardinal. C'est ainsi qu'il faut comprendre ses développements sur l'indépendance absolue dont doit jouir le prince ou sur l'indivisibilité du pouvoir, ses tirades contre la féodalité, mais sa défense résolue de la société d'ordres, son souci du repos public, son aversion pour la vénalité des offices, avec laquelle il faut pourtant faire, et sa préférence pour le système des commissions.

Autant dire que Béthune est le reflet de son époque. Il n'apporte pas une nouvelle conception du pouvoir monarchique. Sa compréhension du pouvoir est celle de Richelieu, parce qu'elle est dans l'air du temps, parce qu'il y croit et parce qu'il faut bien faire sa cour au ministre. C'est ainsi que notre homme ne plaide pas une monarchie absolue, dans le sens que le terme prendra par la suite. Il défend une simple supériorité de l'État sur les intérêts privés. Il s'en prend surtout à la féodalité, aux désordres et aux guerres qu'elle génère, à la haute aristocratie, celle qui est capable de s'opposer au roi et qui va briller de ses derniers feux après la publication du *Conseiller d'État*, à l'occasion de la Fronde, ce « chant du cygne de la chevalerie française ». L'État doit s'imposer comme le défenseur de l'intérêt général face aux intérêts particuliers. De sorte qu'il ne doit pas chercher à tout niveler, à tout uniformiser, à supprimer tous les privilèges et tous les contre-pouvoirs.

Surtout, cela tient encore à l'époque, Béthune est obsédé par le rapport du religieux et du politique : il cherche, comme tant d'autres, comme Richelieu, comme tous les étatistes, à dégager l'État de l'emprise de la religion. Mais il ne parle pas en hérétique, qu'il n'est plus, ni en homme d'église, qu'il n'est pas, ni même en fervent catholique qu'il est, mais en homme de bon sens, en adepte de la *Realpolitik*. C'est pourquoi il se prononce en faveur de la tolérance religieuse, car rien n'est pire que les conflits religieux.

107 Sur les idées économiques de Béthune, voir Guy Thuillier, dans *Revue économique*, Janvier 1958, p. 144-150.

Seulement, tolérance religieuse ne signifie pas qu'il puisse y avoir deux religions officielles. La religion d'État est toujours celle du prince : « *Diversité de Religion dangereuse en un Etat* », explique-t-il. *De là sont procédées les plus violentes & extremes passions qui ont iamais remué l'Etat, & la vie des hommes (...). Pour la religion les enfants ont laissé la cause des peres; les serviteurs le service des maistres, & les sujets la foy des princes : Bref tous les droicts naturels & offices d'humanité ont tousiours cessé, où la Religion a résisté : chacun estimant celle qu'il suit estre la plus pure & la plus vraye maniere d'adorer, & condamnant tout ce qui ne se conforme pas à sa creance* ».

Sans doute, le fondement du bonheur d'un État réside-t-il dans l'établissement du règne de Dieu. Mais, dans cette recherche, dans cette quête, l'homme d'État doit être guidé autant par des considérations morales que par des intentions proprement politiques qui sont l'une et l'autre, et non pas l'une ou l'autre, les moteurs de son action. S'il ne doit pas se désintéresser des choses de Dieu, le gouvernant n'en reste pas moins au service de son siècle.

C'est que, homme de son temps, il en partage les préoccupations. Sa vie a traversé trop de crises pour qu'il ne soit pas conscient de la nécessité d'en sortir. Homme de son temps, Béthune tient à passer pour tel, à se montrer absolument comme tel. Ainsi, il ne cesse de parler des nouveaux mondes, des Indes occidentales et orientales, d'évoquer la découverte de telle nouvelle île des Sévères ou des Moluques, l'installation de tel ou tel nouveau comptoir portugais ou hollandais, l'adoration de tel ou tel dieu de telle peuplade péruvienne ou amérindienne, comme les avancées de l'exploration de l'Amérique du Nord tout juste en cours...

C'est ainsi que Béthune apparaît comme un témoin, un reflet de son temps. Ce n'est pas là son originalité. Celle-ci réside dans son expérience, dans son bon sens et dans sa rationalité, qu'il cherche à nous faire partager. Il a les pieds sur terre, il connaît les hommes, les affaires de l'État, le fonctionnement du Conseil du roi, les relations diplomatiques ; il est sans illusion, concret, efficace. Il est vrai qu'il a vu tant de choses, vécu tant d'événements, traversé tant d'époques depuis sa naissance sous Charles IX et ses débuts sous Henri III.

Ces grandes idées dégagées, voyons comment Philippe de Béthune considérait le Conseil d'État et comment il comprenait la loi.

Le Conseil d'État

Sous le règne d'Henri IV, le Conseil a été renouvelé et affermi. Cette œuvre de professionnalisation, amorcée dès les derniers Valois, se poursuit sous Richelieu. Le Conseil est censé former une sorte de garde prétorienne de légistes, destinée à entourer le souverain. Il doit œuvrer à la réalisation de la mainmise de l'État sur l'ensemble de la Nation et à la mise sous tutelle des autonomies : États généraux, États provinciaux, villes et cours souveraines.

C'est qu'à la différence de l'Espagne, où l'on cherche à faire l'unité du pays par l'unité religieuse, la France a pris le parti, depuis le premier Bourbon, de réaliser cette unité non à partir de la religion, mais de la politique, ce qui permet à Richelieu de s'illustrer par son combat contre les antiques indépendances et les pluralités médiévales. Et dans cette entreprise de centralisation, la monarchie de



Louis XIII profite d'atouts que n'avaient pas les précédentes et que ne connaîtra plus le XVIII^e siècle : une solide doctrine politique et un rôle d'arbitre dans une société marquée par la montée en puissance de la bourgeoisie, où les deux classes rivales de la noblesse, d'une part, et de la finance et de la justice, d'autre part, se font désormais équilibre.

Le choix des conseillers

Comme les princes de la famille royale et les grands féodaux ne forment plus l'élément essentiel du Conseil, Béthune commence par énumérer, avant même d'examiner l'institution proprement dite, les qualités que doivent présenter les conseillers d'État – il s'agit évidemment des conseillers professionnels et non des membres des formations de gouvernement, personnages au profil plus politique – et ses modalités de fonctionnement. Et pour notre homme, la capacité d'un conseiller d'État découle avant tout de son expérience et de sa « *nature refroidie* ». Il n'y faut pas de suffisance pédantesque, dogmatique comme on dirait de nos jours. Le bon conseiller d'État se forme sur le tas et non pas dans les livres : « *La premier qualité d'un conseiller d'Etat, c'est d'estre vieil & expérimenté. 1^{re} ioin ces deux ensemble, pource que l'experience ne peut estre qu'en un homme deia aagé, & la vieillesse sans l'experience seroit icy inutile : pource qu'en telles affaires la cognoissance des humeurs particulieres des Princes, des peuples, & des Grands...* »¹⁰⁸. L'âge apporte l'autorité et le crédit, ce qui contribue à affermir les résolutions du Conseil. Les jeunes, au contraire, s'emballent facilement, ils ont le sang chaud et « *n'ayans encores esté trompés par la fortune, s'arrestent ordinairement aux conseils qui ont plus de magnificence & de monstre, que de seureté* ».

Cependant, les vieillards ne suffisent pas à composer un bon Conseil. Il ne faut pas non plus qu'ils soient d'un âge « decrepit ». « *Il faut que la vieillesse propre pour conseiller soit forte & verte, afin que les résolutions d'un Conseil de telles gens ne soient trop moles & timides* ». Il est bon de dynamiser le Conseil en le mélangeant de conseillers d'âges différents : « *C'est pourquoy avec ces vieillards « froids & lents », il ne sera que tres-à propos d'y en mesler de moyen aage, approchans de cinquante ans ; & que les uns & les autres ayent passé par plusieurs charges, esquelles ils ayent veu, traicté, & negocié diverses sortes d'affaires ; & ausquelles ils ayent fait cognoistre leur prud'homie, fidelité, industrie ; & par ce moien, donner assurance d'eux, qu'ils sont dignes & capables de tenir ce rang, sans chanceler ny tomber* ».

Le conseiller d'État doit faire preuve de courage, de fermeté, de constance. Il doit se montrer sans ambition personnelle, sans haine envers les autres et n'être jamais dans la dépendance d'autrui. Il lui faut du jugement, de la prudence, de la patience et de la solidité d'esprit, afin d'éviter les décisions hâtives. Il lui faut peser les inconvénients, adapter l'action aux circonstances, savoir attendre le bon moment pour agir : « *Ne faut qu'un conseiller d'Etat soit trop prompt & precipité, dautant que la precipitation de sa nature est aveugle & imprudente* »..

108 Première partie. Ch. XIX. De l'établissement du Conseil d'Etat : & des qualitez, & du nombre des Conseillers.

Mais l'inverse est aussi condamnable, l'irrésolution est un vice tout aussi dangereux, dans lequel il faut bien prendre garde de ne pas tomber, « *Car il se faut resoudre à un party & oublier tous les autres ; de peur que s'en resouvenant l'on ne rompe & allentisse ceste vigueur d'esprit necessaire à bien executer les grandes entreprises, & avec la constance qu'il faut y apporter aux choses mal-aysees & difficiles* ». L'excès de confiance en soi n'est pas plus recommandable. Il rend aveugle.

Surtout, les conseillers d'État ne doivent pas faire preuve de trop de subtilité, ni d'élévation, mais de courage dans leurs conseils : « *Les autres ont l'esprit si subtil, qu'à, toutes choses qui leur sont proposées des idées ils trouvent raisons contraires ; & estant, comme souvent il advient, peu courageux, iamais, si ce n'est par nécessité, se résolvent (...). Car la resolutions ne vient pas de l'esprit, mais du courage : & ceux-cy sont d'autant plus dangereux, qu'ils sont plus subtils, & ont plus d'adresse pour couvrir leur difficultez* ». Les conseillers d'État doivent encore se montrer discrets et ne pas éventer les affaires dont ils sont appelés à s'occuper. C'est pourquoi il faut les conserver en petit nombre.

Le choix des hommes est chose importante et complexe. Mais le choix fait, il faut s'y tenir, car il n'est pas bon de changer trop souvent de conseillers « *Pource qu'estant besoin qu'ils soient instruits des affaires* ». Et si l'on se trouve dans l'obligation d'en changer, il faut procéder avec prudence et ne pas modifier d'un seul coup la composition du Conseil afin que les anciens puissent instruire les nouveaux venus des affaires.

Le fonctionnement du Conseil

Si le choix des conseillers est si délicat, c'est que le Conseil du roi, né pour servir le prince, s'est imposé comme la pièce centrale des institutions royales et n'a cessé d'élargir ses compétences au fur et à mesure du renforcement de l'autorité centrale sur l'ensemble du royaume. La Renaissance et, plus encore, ces premières décennies du XVII^e siècle, l'ont fait passer du service du prince à celui de l'entité abstraite que constitue l'État. Le Conseil du roi fait place au Conseil d'État.

Formellement, le Conseil d'État reste un « conseil », c'est-à-dire qu'il joue toujours un rôle de conseiller auprès du prince, même si la réalité est sans doute différente, puisque le roi ne peut connaître toutes les affaires. Il est vrai qu'il peut éventuellement les évoquer et exiger de les examiner personnellement.

Béthune, qui a connu le Conseil de l'intérieur, s'attarde longuement sur son mode de fonctionnement. Il distingue ainsi les fonctions consultatives des fonctions délibératives, disserte sur l'égalité entre les conseillers, expose l'ordre d'opiner.

Plus important, par contre, parce que toujours d'actualité, si le Conseil existe pour assister le prince dans ses tâches de gouvernement, encore faut-il que celui-ci sache l'écouter. Béthune reconnaît que ce n'est pas toujours le cas, surtout si le prince fait preuve de suffisance et de présomption. La suffisance « *est dangereuse en un prince, qui aisement entre en présomption...* »¹⁰⁹. Pour autant, le prince doit

109 Première partie. Ch XXI. Considerations pour le Prince qui doit estre conseillé.

être conscient que les conseils qui lui sont prodigués peuvent être intéressés ou dictés par la jalousie qui oppose trop souvent les conseillers entre eux.

Sans doute parle-t-il là d'expérience : « *Outre ce, les Conseillers des grands Princes sont accompagnés de jalousie les uns contre les autres; & tendans tous en un but, controuvent bien souvent les conseils publics, & les font servir à leur intérêt particulier (...)* ». C'est pourquoi, si le Conseil est indispensable, il ne sert pleinement que s'il fonctionne auprès d'un prince capable et intelligent, qui a le goût des affaires publiques. En fait, prince et Conseil forment un tout, l'un ne va pas sans l'autre.

Comment, enfin, prendre conseil ? C'est une chose de désigner de bons conseillers, une autre de savoir les écouter, mais c'est encore autre chose de savoir quand il est opportun de saisir son Conseil. Choisir le bon moment est tout un art. Ce ne doit être ni trop tôt, de peur que l'affaire ne s'évente, ni trop tard, afin que les conseillers puissent y travailler et faire connaître leur opinion avant qu'elle n'ait plus lieu d'être. Mieux, si l'affaire est délicate et met en cause les intérêts de quelque grand, le prince ne doit pas hésiter à consulter ses conseillers séparément, et non à l'occasion d'une séance réglée du Conseil, afin que chacun soit libre de s'exprimer sans crainte de froisser les puissants.

Le prince doit prendre garde de ne pas se laisser accaparer par un trop grand nombre d'affaires, sans quoi il ne pourra plus décider de rien et se laissera conduire par ses conseillers. Il doit encore se méfier de la flatterie, qui est un comportement répandu parmi les conseillers, qui espèrent ainsi conserver les bonnes grâces de leur maître.

Le Premier ministre

La vérité lui vient plutôt de la bouche de son Premier ministre. Un bon Premier ministre ne saurait être pris parmi les princes ou les grands, qui ont trop d'intérêts personnels ou de clientèle à faire prévaloir, mais plutôt parmi des conseillers de moyenne fortune, qui ne tiennent leur position que du prince et qui lient ainsi leur destin à celui-ci.

En fait, les « *bons traits* » que Béthune dessine des « *premiers ministres d'Etat* » s'appliquent au Cardinal, dans la mesure notamment où celui-ci doit se montrer fidèle et capable. Surtout, il ne doit pas être un démagogue et se laisser impressionner par l'opinion. Il doit être ferme et indépendant dans ses analyses et dans ses jugements, comme dans son action : « *Il se lit en l'histoire des Turcs, qu'un Bassa appelé par son maistre au Gouvernement de l'Etat (...) se jugeant assez peu capable de cette Charge, établit secrettement certaines personnes prez de luy, qui avoient charge de recueillir ce qu'ils entendraient dire parmy la ville de Constantinople touchant le Gouvernement de l'Etat, pour le luy rapporter : & par le moien de ce adverty de ce qui estoit trouvé bon & mauvais, & de ce que lon desirait qui fust fait, ou que lon deffendist de faire, il se gouvernoit de façon, que sans s'ayder d'autre conseil, toutes choses luy succedoient à souhait; & accommodant ses actions au souhait du peuple, estait admiré de ceux, lesquels auparavant le tenoient pour incapable de ceste Charge. Cela se peut pratiquer par le Prince; mais toutefois il ne doit pas laisser pour cela d'establir un bon Conseil, pour examiner les propositions de ce que par ce moyen l'on aura descouvert estre désiré du peuple* ».

Finalement, Béthune s'étend assez peu sur les qualités et les fonctions du ministre d'État. Prudence politique ? Discrétion ? Sous le ministériat de Richelieu, mieux valait se montrer avisé et ne pas aborder des sujets trop délicats, comme Balzac venait tout juste d'en faire l'expérience. Il s'agit de ne pas froisser la susceptibilité d'un principal ministre qu'il connaît bien, mais dont il n'est pas l'un des proches, n'appartenant pas au premier cercle de ses obligés. Le clan Béthune n'est pas celui de Richelieu. Il est vrai aussi que tout ce qu'il a avancé à propos des conseillers d'État s'applique également au ministre d'État. Peut-être même que certains des propos qui sont destinés en apparence aux conseillers d'État touchent en réalité le ministre d'État ?

La loi

Avec la loi, les propos de Béthune résonnent d'un écho étonnamment contemporain. La sagesse recommande, en effet, que l'on évite tout changement spectaculaire, qu'on proportionne les réformes aux facultés de l'État et aux besoins du moment plutôt que de les décider de manière arbitraire en s'appuyant sur la rigueur de la loi. Le réel résiste aux doctrinaires qui changent les choses par principe, pour satisfaire leurs idées ou pour complaire au bon peuple. Dans le cas contraire, force est d'employer la violence, qui est une piètre manière de promouvoir la loi : « *Le Prince ne doit faire aucun changement soudain, pource qu'il ne se peut faire sans violence ; & la violence rarement produit effet qui soit durable.* » Il ne faut pas procéder au hasard et « *preferer les choses vieilles aux nouvelles, le repos au trouble, le certain à l'incertain, & la seureté au hazard* »¹¹⁰.

C'est qu'il faut mesurer jusqu'où l'on peut avancer et ne pas détruire prématurément, ni trop se raccrocher au passé, pas plus qu'il ne faut croire que la nouveauté est forcément bonne : « *Le prince doit bien considerer, si ce qu'il veut establir peut tenir : Pource que les abus, qui dés long-temps ont pris racine, sont difficile à aracher ; & quelquefois il est plus à propos de vivre avec ces abus doucement en un Estat, que les voulans oster mettre tout s'en dessus dessous* »¹¹¹.

Cette idée d'un juste milieu est dans l'esprit du temps. Descartes n'enseigne rien d'autre, qui explique qu'on peut modérer le mal, non le corriger. De sorte qu'en fin de compte, tout projet de réforme est illusoire, dans la mesure où la loi tire sa force non d'une prétendue raison universelle, mais du fait d'être la loi. La raison de la loi est d'être établie et consolidée par le temps, transformée en quelque sorte en coutume. C'est une « *règle de bien vivre* », comme le prétend Béthune. « *La Loy est certaine il se faut tenir à son autorité, & ne subtiliser sur l'équité* »¹¹².

Il y a là une sorte de conservatisme en réaction aux changements du temps. L'habitude est la meilleure garantie de l'observation des règles. D'autant que

110 Première partie. Chap. XXII. De la forme de commander : Et de ce qu'il faut suivre et esviter en l'establisement des lois.

111 Deuxième partie. Chap. XII. Des deffauts des Magistrats, Officiers & Ministres du Prince. Considerations necessaires pour une reformation.

112 Première partie. Ch. XXX. Du devoir des Principaux Officiers et Magistrats. Qu'il faut se tenir à l'autorité de la Loy, & ne pas subtiliser sur l'équité.

les changements soudains ne peuvent se faire sans violence et que « *La violence rarement produit effet qui soit durable* ». Le prince doit donc « *preferer les choses vieilles aux nouvelles, le repos au trouble, le certain à l'incertain, & la seureté au hazard* »¹¹³. C'est dire que Béthune ne se rallie guère aux théoriciens du droit naturel, d'après lesquels ce droit serait reconnu partout, dans tous les pays, dans la mesure où, pour lui, les lois doivent être convenables au temps et où l'État doit être gouverné « *selon le vent qui luy est propre* ».

C'est ainsi qu'il explique qu'on n'obéit pas aux lois parce qu'elles sont justes, mais parce qu'elles sont lois, comme le reconnaissait déjà Montaigne¹¹⁴ bien avant Béthune et Descartes. « *Or, reprend Béthune, les Ordonnances ont force, non pource qu'elles sont escrites ou iustes, mais à cause qu'elles sont commandees & faites par le Souverain. Car qui obeyroit à la loy seulement pource qu'elle serait iuste, n'y obeyroit pas comme il doit, cette justice pouvant estre debatuë, Aussi les Coustumes ont force de Loy, à cause qu'elles ont esté receuës & approuvées par le Jugement du peuple...* »¹¹⁵.

Dans le cas contraire, chacun ne consentira à leur obéir qu'en fonction de la justice qu'il imaginera et ce sera l'anarchie et le chaos, comme on l'a vu lors des guerres civiles. Seul le temps est capable d'instaurer une police convenable et relativement juste, transformée en coutume. L'observation de telles règles est plus sûre que de suivre l'opinion des hommes ou la commodité et l'autorité du législateur. La durée fait la vérité et la justice.

Seulement, les hommes ne sont pas toujours prêts à l'admettre. Ils croient à la vérité intrinsèque, ce qui revient à ébranler l'autorité et à mettre en péril l'État. Une fois encore, les guerres civiles ont montré ce que cela produisait de dire au peuple que les lois ne sont pas justes, uniquement parce qu'elles sont lois, mais au regard d'un principe supérieur. C'est mal comprendre la loi, – tout comme la justice, d'ailleurs, – de penser qu'elle puisse être séparée de la force. L'essence du pouvoir est un rapport de force.

En conséquence, chacun est tenu d'observer les lois, à commencer par le prince lui-même qui doit montrer l'exemple. Il doit tout particulièrement veiller à y soumettre les grands, qui se considèrent trop souvent exempts de l'observation de la « *règle commune* » : la souveraineté s'exerce autant vers le bas que vers le haut ; elle est supérieure aux sujets, à tous les sujets, mais également aux autorités internes de l'État, comme à l'Église. C'est toute la justification de la politique de Richelieu, car cette rigueur ne s'exerce pas tant pour « *rechercher & punir les plus secrettes meschancetez* », que pour l'exemple.

C'est que « *la loy doit avoir pour but principalement le bien de l'Estat* » et non des particuliers. En conséquence, la volonté du prince ne doit pas s'entendre « *de tout ce qui luy vient en la fantaisie & en opinion de vouloir ; mais seulement de ce qu'il doit iustement & honnestement vouloir* » et les lois ne doivent pas être

113 Deuxième partie. Ch. VII. Regles & instructions nécessaires à un Prince pour estre estimé prudent.

114 « *On obéit aux lois et coutumes, parce qu'elles sont lois* ».

115 Première partie. Ch. XXX. Du devoir des Principaux Officiers & Magistrats.

promulguées en trop grande quantité. : « *Entre autres choses, nous devons prendre garde à n'établir que celles qui sont très nécessaires. La quantité des Loix est plutôt un témoignage de confusion que de bon ordre* ». La surabondance des lois tient en général à la vanité, à l'ambition et à la démagogie de ceux qui commandent, « *lesquels pour gagner réputation de bien gouverner veulent pourvoir à tout, mesmes aux choses de peu d'importance* ». Cela est de mauvaise politique : les lois, trop nombreuses, ne peuvent être observées et le peuple s'accoutume « *à n'obeyr point* ».

À lire notre homme, on croirait entendre un de nos contemporains s'exprimer : la doctrine qu'il dessine pour le Conseil d'État d'il y a quatre siècles ne serait-elle pas celle que développe notre Conseil d'aujourd'hui ? On pourrait s'y méprendre, s'il n'y avait le français archaïque, si savoureux et imagé, qu'utilise Philippe de Béthune. Étonnamment moderne, également, dans la mesure où il utilise le Conseil comme une base pour servir l'État et occuper de grands postes, mais auquel il revient toujours ceux-ci accomplis, pour y exercer discrètement mais efficacement son rôle.

